

DUE DATE SLIP

GOVT. COLLEGE, LIBRARY

प्रशासनिक संस्थाएँ

प्रशासनिक संस्थाएँ

लेखिका
डॉ. सरोज घोषडा



राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी
जयपुर

प्रथम संस्करण 2002

प्रशासनिक संस्थाएँ

ISBN 81-7137-402-6

मूल्य 120.00 रुपये मात्र

© सर्वाधिकार प्रकाशक के अधीन

प्रकाशक

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी
प्लॉट नं 1 आलाना सांस्थानिक क्षेत्र

जयपुर - 302004

फोन 511129 510341

web-site www.rajhga.org

कम्प्यूटर कम्पोजिंग

सॉफ्ट सॉल्यूशन .

बी-286, कॉर्नर नाहरगढ़ रोड जयपुर

☎ . 322992

मुद्रक .

प्रिन्ट 'ओ' लेन्ड, जयपुर फोन : 212694

मानव संसाधन विकास मंत्रालय, भारत
सरकार की विश्वविद्यालय स्तरीय ग्रन्थ
निर्माण योजना के अंतर्गत, राजस्थान हिन्दी
ग्रन्थ अकादमी जयपुर द्वारा प्रकाशित।

प्रकाशकीय भूमिका

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी अपनी स्थापना के 32 वर्ष पूरे करके 15 जुलाई 2001 को 33वें वर्ष में प्रवेश कर चुकी है। इस अवधि में विश्व साहित्य के विभिन्न विषयों के उत्कृष्ट ग्रन्थों के हिन्दी अनुवाद तथा विश्वविद्यालय के शैक्षणिक स्तर के मौलिक ग्रन्थों को हिन्दी में प्रकाशित कर अकादमी ने हिन्दी जगत् के शिक्षकों छात्रों एवं अन्य पाठकों की सेवा करने का महत्वपूर्ण कार्य किया है और इस प्रकार विश्वविद्यालय स्तर पर हिन्दी में शिक्षण के मार्ग को सुगम बनाया है।

अकादमी की नीति हिन्दी में ऐसे ग्रन्थों का प्रकाशन करने की रही है जो विश्वविद्यालय के स्नातक और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों के अनुकूल हों। विश्वविद्यालय स्तर के ऐसे उत्कृष्ट गानक ग्रन्थ जो उपयोगी होते हुए भी पुस्तक प्रकाशन की व्यावसायिकता की दृष्टि से अपना समुचित स्थान नहीं पा सकते हो और ऐसे ग्रन्थ भी जो अंग्रेजी की प्रतियोगिता के सामने टिक नहीं पाते हो अकादमी प्रकाशित करती है। इस प्रकार अकादमी ज्ञान-विज्ञान के हर विषय में उन दुर्लभ मानक ग्रन्थों को प्रकाशित करती रही है और करेगी जिनको पाकर हिन्दी के पाठक लाभान्वित ही नहीं गौरवान्वित भी हो सकें। हमें यह कहते हुए हर्ष होता है कि अकादमी ने 525 से भी अधिक ऐसे दुर्लभ और महत्वपूर्ण ग्रन्थों का प्रकाशन किया है जिनमें से एकाधिक केन्द्र राज्यों के बोर्डों एवं अन्य संस्थाओं द्वारा पुरस्कृत किये गये हैं तथा अनेक विभिन्न विश्वविद्यालयों द्वारा अनुशंसित किए गए हैं।

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी को अपने स्थापना-काल से ही भारत सरकार के शिक्षा मंत्रालय से प्रेरणा और सहयोग प्राप्त होता रहा है तथा राजस्थान सरकार ने इसके पालन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है अतः अकादमी अपने लक्ष्यों की प्राप्ति में उक्त सरकारों की भूमिका के प्रति कृतज्ञता व्यक्त करती है।

प्रस्तुत पुस्तक 'प्रशासनिक संस्थाएँ भारत के संदर्भ में लिखी गई है। इसमें राज्य के तीन स्वरूपों-अहस्तक्षेपवादी, लोक कल्याणकारी और प्रशासकीय राज्य की अवधारणाओं का विस्तृत वर्णन एवं परीक्षण किया गया है। सरकार के तीनों अंगों—अवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका का भी अध्ययन किया गया है। नौकरशाही राजनीतिक दल और दबाव समूहों की भूमिका के विस्तृत विवेचन के साथ भारत में स्थापित विभिन्न वित्त आयोगों, योजना आयोग राष्ट्रीय विकास परिषद् राध लोकरसेना आयोग विश्वविद्यालय अनुदान आयोग रिजर्व बैंक रेलवे बोर्ड केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड के संगठन एवं कार्यों का भी इस पुस्तक में विस्तृत वर्णन किया गया है। इस प्रकार सभी सम्बन्ध जनों के लिए यह पुस्तक बहु उपयोगी सिद्ध होगी।

प्राक्कथन

प्रशासनिक सस्थाएँ राज्य के संविधान द्वारा घोषित उद्देश्यों को व्यावहारिक रूप देने के लिए उत्तरदायी हैं। उद्देश्यों को व्यावहारिक रूप प्रदान कर प्रशासनिक सस्थाएँ राज्य के संविधान जैसे सजीव एवं शक्तिशाली बनाने में सहायता करती हैं। इतिहास इसका गवाह है कि राज्यों के स्वरूप एवं लक्ष्य सदैव एक से नहीं रहे हैं। उनमें समयानुसार परिवर्तन आता रहा है। राज्य के स्वरूप एवं लक्ष्य के अनुरूप ही प्रशासनिक सस्थाएँ भी परिवर्तित होती रही हैं। राज्य का स्वरूप अहस्तक्षेपवादी निरंकुश कल्याणकारी पूँजीवादी और समाजवादी रहा है। प्रशासनिक सस्थाओं की भूमिका अहस्तक्षेपवादी राज्य में कम महत्वपूर्ण होती है क्योंकि वह राज्य को अधिक उत्तरदायित्व सौंपने के पक्षधर नहीं है। अतः अहस्तक्षेपवादी राज्य में प्रशासनिक सस्थाएँ नगण्य होती हैं। कल्याणकारी राज्यों में राज्य के कार्यों में वृद्धि के साथ-साथ प्रशासनिक सस्थाओं की सख्या में भी वृद्धि होती रहनी है। प्रशासनिक सस्थाएँ अधिक महत्वपूर्ण होती हैं। प्रशासनिक सस्थाओं के अत्यधिक विस्तार एवं महत्व के कारण राज्य का स्वरूप ही बदल गया है। आज विश्व के लगभग सभी कल्याणकारी राज्य प्रशासकीय हो गये हैं।

प्रस्तुत पुस्तक 'प्रशासनिक सस्थाएँ' भारत के सन्दर्भ में लिखी गई है। इस पुस्तक में अठारह अध्याय हैं। लोकतांत्रिक समाजवादी राज्य में प्रशासनिक सस्थाओं की भूमिका का विश्लेषण किया गया है। राज्य के तीन स्वरूपों—हस्तक्षेपवादी लोक कल्याणकारी और प्रशासकीय राज्य की अवधारणाओं का विस्तृत वर्णन एवं परीक्षण किया गया है। सरकार के तीनों अंगों— व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका का अध्ययन किया गया है। नीकरशाही राजनीतिक दल और दबाव समूहों की भूमिका विस्तृत विवेचन के साथ भारत में स्थापित विभिन्न वित्त आयोगों योजना आयोग राष्ट्रीय विकास परिषद् साथ लोक सेवा आयोग विश्वविद्यालय अनुदान आयोग रिजर्व बैंक रेलवे बोर्ड केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड के संगठन एवं कार्यों का विस्तृत वर्णन किया गया है।

प्रस्तुत पुस्तक राजस्थान विश्वविद्यालय के बी ए द्वितीय वर्ष के पाठ्यक्रम में अनुसार लिखी गई है। राजस्थान के सभी विश्वविद्यालयों में बी ए के पाठ्यक्रम में यह प्रश्न पत्र है। लोक प्रशासन के सभी विद्यार्थी जो प्रतियोगी परीक्षाओं में प्रशासनिक सस्थाओं के कार्यकलापों का गम्भीर अध्ययन करना चाहते हैं इस पुस्तक से लाभ उठा सकते हैं।

लेखिका पुस्तक को लिखने की प्रेरणा हेतु पूर्व निदेशक हिन्दी ग्रंथ अकादमी डा. वेद प्रकाश एवं प्रो. रमेश अरोड़ा की व्यक्तिगत रूप से आभारी है। लेखिका, पुस्तक प्रकाशन हेतु हिन्दी ग्रंथ अकादमी जयपुर की भी आभारी है।

पुस्तक सरल भाषा में लिखी गयी है। आशा है सविधान आर भारतीय प्रशासनिक संस्थाओं की कार्यप्रणाली में रुचि रखने वाले विद्यार्थी इसे अवश्य उपयोगी पाएँगे। पुस्तक को अधिक उपयोगी बनाने के लिए प्रेषित सुझावों का तत्पश्चात् स्वागत करेगी।

3-के-11 तलवडी
कोटा - 324005

डॉ. सरोज चौधरी

अनुक्रमणिका

प्रथम खण्ड

क्र.सं.	अध्याय	पृष्ठ संख्या
1	लोकतान्त्रिक एवं समाजवादी समाज में प्रशासनिक संस्थाएँ (Administrative Institutions in a Democratic and Socialist Society) प्रजातंत्र का अर्थ एवं परिभाषा प्रजातांत्रिक समाज की विशेषताएँ समाजवादी समाज के लक्षण भारत एक प्रजातान्त्रिक समाजवादी समाज भारत में प्रचलित प्रशासनिक संस्थाएँ प्रशासनिक व्यवस्था में प्रशासनिक संस्थाओं की भूमिकाएँ	1-15
2	अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा (The Concept of Laissez Faire State) अहस्तक्षेपवादी विचारधारा, अहस्तक्षेपवादी राज्य का विचार. अहस्तक्षेपवादी अवधारणा के प्रमुख सिद्धान्त अवधारणा के चर्चे में तर्क-नैतिक आधार, आर्थिक आधार वैज्ञानिक आधार ऐतिहासिक आधार और व्यावहारिक आधार अवधारणा की आलोचना अहस्तक्षेपवादी राज्यों में लोक प्रशासन।	16-30
3	लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा (The Concept of Welfare State) लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के अभ्युदय के कारण अर्थ परिभाषा विकास और विशेषताएँ लोक कल्याणकारी राज्य के कार्य भारत में लोक कल्याणकारी राज्य का अध्ययन लोक कल्याणकारी राज्य की प्रमुख समस्याएँ।	31-48
4.	प्रशासकीय राज्य की अवधारणा (The Concept of Administrative State) प्रशासकीय राज्य के उदय के कारण प्रशासकीय राज्य की अवधारणा का अर्थ विकास हेतु उत्तरदायी कारक प्रशासकीय राज्य की विशेषताएँ प्रशासकीय राज्य के गुण-दोष भारत का प्रशासकीय राज्य के रूप में अध्ययन।	49-67
5.	सरकार का संगठन : व्यवस्थापिका (Organization of Government Legislature) शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त व्यवस्थापिका का अर्थ परिभाषा प्रकार कार्य एवं भूमिका व्यवस्थापिका के आधुनिक समय में पतन के कारण।	68-92
6.	सरकार का संगठन : कार्यपालिका (Organization of Government Executive) कार्यपालिका का अर्थ परिभाषा प्रकार कार्य कार्यपालिका शक्तियों में	93-110

वृद्धि के कारण कार्यपालिका का बढ़ता महत्त्व कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में परस्पर सम्बन्ध।

- 7 सरकार का संगठन न्यायपालिका 111-127
(Organization of Government Judiciary)
न्यायपालिका का अर्थ परिभाषा महत्त्व एवं कार्य न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति उत्पत्ति भारत में न्यायिक पुनरावलोकन के विशेष सदर्भ न्यायिक सक्रियता स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना हेतु आवश्यक प्रयास।

द्वितीय खण्ड

- लोकतन्त्र एवं प्रशासन लोकतान्त्रिक प्रशासन के लक्षण 128-137
(Democracy and Administration Features of Democratic Administration)
लोकतन्त्र तथा प्रशासन लोकतान्त्रिक प्रशासन के लक्षण भारत एक लोकतान्त्रिक प्रशासन का देश।
- 9 नौकरशाही की भूमिका 138-159
(Role of Bureaucracy)
नौकरशाही की अवधारणा लक्षण तथा विशेषताएँ नौकरशाही के प्रकार भारतीय नौकरशाही की विशेषताएँ नौकरशाही के दोष, नौकरशाही के दोषों को दूर करने के उपाय।
- 10 राजनीतिक दल तथा दबाव समूह 160-191
(Political Parties and Pressure Groups)
राजनीतिक दल तथा दबाव समूह तथा इनकी पारस्परिक अन्तः क्रिया राजनीतिक दलों की भूमिका एवं महत्त्व राजनीतिक दलों की विशेषताएँ अथवा तत्त्व राजनीतिक दलों का आधार राजनीतिक दलों के कार्य दलीय पद्धति प्रकार गुण एवं दोष दबाव समूह अर्थ एवं परिभाषाएँ दबाव समूहों का महत्त्व दबाव समूह एवं हित समूह दबाव समूह के तरीके दबाव समूहों का वर्गीकरण दबाव समूहों की आलोचना दबाव समूह एवं राजनीतिक दल में समानता एवं अन्तर दोनों में अन्तः क्रिया।
- 11 भारत में वित्त आयोग 192-208
(Finance Commission in India)
वित्त आयोग की स्थापना का उद्देश्य सरचना कार्य, कार्यविधि अब तक विद्यमान वित्त आयोगों का विवरण उनके द्वारा आयकर उत्पादन शुल्क का केंद्र व राज्यों के मध्य वटवारा राज्यों को सहायता अनुदान केंद्र तथा राज्यों की ऋण सहायता के सदर्भ में सिफारिश, वित्त आयोग की भूमिका सरकारों आयोग के सुझाव निर्णय।

- 12 योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद 209-238
(Planning Commission and National Development Council)
भारत में नियोजन की आवश्यकता भारत में योजना आयोग की स्थापना संगठन प्रशासनिक संरचना कार्य योजना आयोग से सम्बन्धित अन्य प्रमुख संगठन नियोजन तंत्र के रास्ते में प्रभाव सुधार आयोग के सुझाव सरकारी आयोग के सुझाव योजना आयोग की स्थिति राष्ट्रीय विकास परिषद का परिचय आवश्यकता संगठन कार्य भूमिका समीक्षा।
- 13 निर्वाचन आयोग संगठन एवं कार्य
(Election Commission Organisation and Functions)
निर्वाचन आयोग की स्थापना का उद्देश्य संरचना एवं संगठन कार्य निर्वाचन आयोग एक स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष संस्था समीक्षा पुनर्गठन हेतु सुझाव।
- तृतीय खण्ड**
- 14 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग 262-274
(University Grants Commission)
गठन की आवश्यकता एवं पृष्ठभूमि आयोग की संरचना एवं संगठन कार्य विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और विश्वविद्यालय विश्वविद्यालय अनुदान आयोग एवं केन्द्र सरकार से सम्बन्ध।
- 15 सार्वजनिक सेवा आयोग 275-289
(Public Service Commission)
ऐतिहासिक पृष्ठभूमि स्थापना उद्देश्य संरचना एवं संगठन सदस्यों के दायित्व कार्य लोकसेवा आयोग का प्रतिवेदन आयोग की परामर्शदात्री भूमिका लोकसेवा आयोग की समीक्षा।
- 16 रेलवे बोर्ड संगठन एवं कार्य 290-298
(Railway Board Organisation and Functions)
ऐतिहासिक पृष्ठभूमि रेलवे प्रशासन की संरचना एवं संगठन रेलवे बोर्ड के कार्य कार्य प्रणाली रेलवे बोर्ड की भूमिका का मूल्यांकन।
- 17 भारतीय रिजर्व बैंक 299-311
(Reserve Bank of India)
रिजर्व बैंक की स्थापना प्रारम्भिक स्वरूप एवं राष्ट्रीयकरण संगठन एवं प्रबंध कार्य रिजर्व बैंक की भूमिका।
- 18 केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड 312-325
(Central Social Welfare Board)
स्थापना उद्देश्य संगठन कार्य आलोचनात्मक मूल्यांकन
- परिशिष्ट 326-363
बहुचयात्मक प्रश्न एवं उत्तर
समूहात्मक प्रश्न एवं उत्तर
निष्ठात्मक प्रश्न

अध्याय-1

लोकतान्त्रिक एवं समाजवादी समाज में प्रशासनिक संस्थाएँ

किसी राज्य या समाज में प्रशासनिक संस्थाओं का स्वरूप निश्चित करने में उस राज्य या समाज के स्वरूप और प्रकृति की अहम भूमिका होती है। प्रशासनिक संस्थाएँ राज्य या समाज के लिये कार्य करती हैं अतः राज्य के राजनैतिक और आर्थिक परिवेश का प्रभाव उन पर पड़ना अवश्यमायी है। यदि कोई राज्य लोकतान्त्रिक है, तो वहाँ की प्रशासनिक संस्थाएँ भी लोकतान्त्रिक अवधारणा के अनुसार कार्य करने के लिए कटिबद्ध हैं और जनकल्याणकारी कार्य करती हैं। यदि राज्य पूँजीवादी है तो प्रशासनिक संस्थाएँ भी उसी के अनुसार ही गठित की गई हैं एवं देश की आर्थिक वृद्धि में योगदान देती हैं। अगर कोई राज्य निरंकुश या अधिनायकवादी है तो वहाँ की प्रशासनिक संस्थाएँ अधिनायकवादी विचारधारा के अनुसार कार्य करने में सलग्न होती हैं। ऐसा प्रशासन जनहित या जनकल्याण हेतु कार्य नहीं करता है। सविता केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति प्रशासनिक संस्थाओं में स्पष्ट अभिव्यक्त होती है। इसके विपरीत समाजवादी और साम्यवादी राज्यों में प्रशासनिक नीतियाँ और प्रशासनिक संस्थाएँ निम्न वर्ग या पिछड़े वर्ग के उत्थान के लिये कार्य करती हैं।

प्रथम महायुद्ध के बाद राजतंत्र तथा अधिनायकतंत्र मिटते गए और उनका स्थान लोकतंत्र लेता गया। आधुनिक समय में लोकतंत्रीय शासन सर्वाधिक लोकप्रिय एवं प्रचलित व्यवस्था है। सारा के अधिकांश देश इसी व्यवस्था का अनुसरण कर रहे हैं। प्राचीन ग्रीक विद्वानों के अनुसार लोकतंत्र शासन वे होते हैं जिनमें बहुतांशों का शासन हो। प्लेटो और अरस्तु इसे शासन का विकृत रूप मानते थे। उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ तक लोकतंत्र शासन को सम्मान की दृष्टि से नहीं देखा जाता था। आज लोकतंत्र को शासन का श्रेष्ठतम रूप माना जाता है।

लोकतंत्र का अर्थ एवं परिभाषा

डेमोक्रेसी (लोकतंत्र) ग्रीक भाषा के दो शब्दों 'डेमोस' और 'क्रेसिया' से मिलकर बना है। डेमोस का अर्थ लोक और क्रेसिया का अर्थ शक्ति या सत्ता है। अतः डेमोक्रेसी का शाब्दिक अर्थ है—लोगों का शासन। लोकतंत्र शासन का यह रूप है जिसमें शासन

सत्ता स्वयं जनता के हाथ में रहती है और सत्ता का प्रयोग भी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से जनता करती है। लोकतंत्र की परिभाषाएँ विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न प्रकार की हैं। कुछ लोकतंत्र को भीड़भरा शासन कहते हैं तो कुछ इसे श्रेष्ठ शासन व्यवस्था स्वीकार करते हैं। कुछ उल्लेखनीय परिभाषाएँ इस प्रकार हैं—

1 **हिरोडोटस** – “लोकतंत्र उस शासन का नाम है जिसमें राज्य की सर्वोच्च सत्ता सम्पूर्ण जनता में निवास करती है।”

2 **प्रोफेसर सीले** – “लोकतंत्र शासन वे होते हैं जिनमें प्रत्येक व्यक्ति हाथ बटाता है। प्रोफेसर सीले की परिभाषा द्वारा दिये गये लक्षण स्वीकार कर तो कोई भी प्राचीन व अर्वाचीन राज्य लोकतंत्र व्यवस्था वाला स्वीकार नहीं दिखाई देगा।

3 **अब्राहम लिप्ल** – “लोकतंत्र जनता का, जनता के लिए और जनता द्वारा शासन है।”

4 **मेजिनी** – “सबसे अच्छे और सबसे बुद्धिमान व्यक्तियों द्वारा चलाई जाने वाली और सबकी उन्नति करने वाली सरकार लोकतंत्र कहलाती है।”

5 **डायसी** – “लोकतंत्र शासन उसे कहते हैं, जिसमें राजशक्ति सम्पूर्ण जनता के अपक्षित दृष्टि से बड़े भाग के हाथ में हो।”

6 **लार्ड ब्राइस** – “लोकतंत्र शब्द का प्रयोग हिरोडोटस के समय से ही ऐसे शासन तंत्र के लिये होता है जिसमें सत्ता किसी व्यक्ति या वर्ग विशेष में सीमित न होकर सम्पूर्ण जनता में निहित रहती है।” अपने विचार का अधिक स्पष्ट करने के लिए ब्राइस आगे लिखते हैं “राजशक्ति उस जनसमाज में निहित होती है जो मताधिकार या वोट द्वारा उसका प्रयोग करता है। शासन बहुसंख्यानुरार होता है क्योंकि जब किसी बात पर सब लोग एकमत न हों तो शांतिपूर्वक और वैधानिक रीति से यह निर्णय करने का कि जन समाज की इच्छा क्या समझी जानी चाहिये बहुसंख्या के अतिरिक्त कोई तरीका नहीं है।”

इन परिभाषाओं में लोकतंत्र को सिर्फ एक शासन व्यवस्था के रूप में देखा गया है जो बतलाती है कि लोकतंत्र सरकार का एक रूप है जिसमें शासन जनता के हाथ में रहता है और शासकों पर जनता का नियंत्रण रहता है। लेकिन ये परिभाषाएँ अपूर्ण तथा सर्वांगी हैं। लोकतंत्र सिर्फ सरकार का रूप नहीं है बल्कि राज्य और समाज का रूप भी है। ग्रीडिन्स के शब्दों में – “लोकतंत्र केवल एक शासन का नाम नहीं है बल्कि राज्य का भी रूप है तथा समाज का रूप का भी नाम है या फिर तीनों का एक सम्मिश्रण है।” डॉ० आर्चीबादम् के अनुसार “लोकतंत्र मानवता के प्रति हमारा उत्साह की व्यावहारिक अभिव्यक्ति है स्वर्धनता समानता एवं भ्रातृत्व द्वारा विरोधी सिद्धान्तों में पारस्परिक मत विरोधों का यह दौर प्रयास है। जिसमें समाज के प्रत्येक व्यक्ति के लिये यह सम्भव बनाया जा सके कि वह अपनी शक्ति पर अपने लिये सर्वोच्च कल्याण की सिद्धि कर सके।”

लोकतंत्र के व्यापक अर्थ का समझन के लिये लोकतंत्र के विभिन्न रूपों पर विचार करना होगा। लोकतंत्र के विभिन्न रूप अग्रलिखित हैं—

1 शासन का स्वरूप-“लोकतंत्र जनता की जनता के लिए और जनता द्वारा एक सरकार है। इसमें शासन का आधार जनता है और सत्ता भी जनता में निहित होती है। जनता अपनी सत्ता का प्रयोग प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से करती है। प्रत्यक्ष पद्धति में जनता स्वयं और अप्रत्यक्ष पद्धति में अपने प्रतिनिधियों द्वारा शासन का संचालन करती है। लोकतंत्र का शासन के रूप में उद्देश्य सम्पूर्ण जनता के हित में कार्य करना है। सरकार जनता के प्रति उत्तरदायी होती है।

2 राज्य का स्वरूप-लोकतंत्र में सम्प्रभुता जनता में निहित होती है। जनता ही शासन व्यवस्था का स्वरूप और नीतियों का निर्धारण करती है। हर्नशा के शब्दों में - “राज्य के रूप में लोकतंत्र सरकार को नियुक्त करने इस पर नियंत्रण रखने और इसे पदच्युत करने का तरीका है।”

3 समाज का स्वरूप-समानता लोकतन्त्रात्मक समाज की आत्मा है। लोकतंत्र के अन्तर्गत ऐसी दशा का निर्माण होना चाहिये जिसमें प्रत्येक व्यक्ति को विकसित होने का पूरा अवसर मिले। यह तभी सम्भव है जब सभी को अवसर की समानता मिले। समाज में ऊँच-नीच, गरीबी-अमीरी जाति-पाँति का कोई भेद न रहे। आर्थिक शोषण का अन्त होना चाहिए। लोकतान्त्रिक समाज वह समाज है जिसमें अधिकारों विचारों भावनाओं और आदर्शों की समानता हो। लोकतंत्र समाज का स्वरूप होने के नाते व्यक्ति के सामाजिक जीवन के आदर्शों को प्रतिष्ठित करता है सामाजिक और आर्थिक न्याय प्रदान करता है। डॉ० आशीषादाम् के शब्दों में-“लोकतान्त्रिक समाज वह है जिसमें समानता और भ्रातृत्व की भावना स्वभावतः वर्तमान हो।” क्रैजियर ने भी कहा है कि “मनुष्य की भौतिक एवं सामाजिक दशाओं की समानता लोकतंत्र का सार है।”

4 जीवन का एक विशिष्ट दृष्टिकोण-लोकतंत्र जीवन का एक रूप है, जीवन के प्रति एक विशिष्ट दृष्टिकोण है। इसके अन्तर्गत मनुष्य का एक विशेष प्रकार का स्वभाव तथा सामाजिक व्यवहार होना चाहिए। लोकतंत्र में किसी भी व्यक्ति को दूसरे के साथ वैसा व्यवहार नहीं करना चाहिए जिसे वह अपने स्वयं के प्रति किया जाना पसन्द नहीं करता। लोकतंत्र व्यक्ति में सहनशीलता भ्रातृत्व दूसरों के प्रति आदर के गुण विकसित करने में सहयोग करता है। किसी भी व्यक्ति को निर्बल या असामान्य मानकर उसका शोषण करने से रोकता है।

5 नैतिक स्वरूप-लोकतंत्र एक आदर्श नैतिक स्वरूप भी है। इसमें एक आध्यात्मिक और आदर्श जीवन की कल्पना की जाती है। लोकतंत्र का उद्देश्य व्यक्ति का सर्वांगीण विकास है। लोकतंत्र में व्यक्ति स्वयं साध्य है साधन नहीं। इसलिए व्यक्ति के व्यक्तित्व की गरिमा और सम्मान है। व्यक्ति की गरिमा के लिए व्यक्ति का नैतिक स्तर ऊँचा होना आवश्यक है।

6 आर्थिक स्वरूप-राजनीतिक पहलू की भाँति लोकतंत्र का आर्थिक पहलू भी महत्वपूर्ण है। आर्थिक लोकतंत्र के अभाव में राजनीतिक या सामाजिक लोकतंत्र की

स्थापना असम्भव है। आर्थिक लोकतंत्र का अर्थ उस अधिक व्यवस्था से है जिसमें उत्पादन के साधनों पर किसी व्यक्ति या वर्ग विशेष का आधिपत्य न होकर समाज का सामूहिक आधिपत्य हो। उत्पादन का उद्देश्य व्यक्तिगत लाभ के स्थान पर सार्वजनिक हित हो। आर्थिक लोकतंत्र से तात्पर्य सभी को पूर्ण आर्थिक अवसर उपलब्ध होने से है अर्थात् सभी लोगों को भोजन, वस्त्र शिक्षा आदि की इतनी सुविधाएँ प्राप्त हो कि उनकी प्रगति के मार्ग में आर्थिक बाधा न पड़े। इसका अभिप्राय यह है कि प्रत्येक व्यक्ति की न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति हो।

परन्तु अपने व्यापक अर्थ में लोकतंत्र एक प्रकार का शासन है एक सामाजिक व्यवस्था का सिद्धान्त है एक विशेष प्रकार की मनोवृत्ति है और एक आर्थिक आदर्श है। लोकतंत्र में राजनीतिक सामाजिक एवं आर्थिक व्यवस्था तथा दैनिक व्यवहार के सामाजिक एवं सांस्कृतिक मापदण्ड आदि सम्मिलित हैं।

लोकतांत्रिक समाज की विशेषताएँ

लोकतंत्र समाज में निम्नलिखित विशेषताएँ हैं—

1 लोकतांत्रिक समाज में सामूहिक हितों की रक्षा होती है। राज्य संस्था की उत्पत्ति इसलिए हुई थी कि गनुष्य परस्पर एक साथ मिलकर जहाँ बाह्य और आन्तरिक भयों से अपनी रक्षा कर सकें वहाँ साथ ही आपस में मिलजुल कर अपनी सामूहिक उन्नति भी कर सकें। यह कार्य किसी एक व्यक्ति के बलबूते का नहीं है। सब गनुष्यों का इस कार्य के लिये योगदान आवश्यक है। यह केवल लोकतांत्रिक समाज में ही सम्भव है।

2 लोकतांत्रिक समाज में निर्णय परस्पर विचार-विमर्श द्वारा लिए जाते हैं उनमें सबकी सहमति अनिवार्य होती है। अधिनायकवादी समाज की भाँति निर्णय को जबरदस्ती थोपा नहीं जाता है। उदाहरणार्थ, लोकतांत्रिक समाज में प्रतिनिधि प्रणाली अपनाने का निर्णय है तो उससे सम्बन्धित कई निर्णय और करने पड़ेंगे—प्रतिनिधियों का चयन चुनाव द्वारा हो, चुनाव स्वतंत्र एवं निष्पक्ष हो, नियत समय पर चुनाव सम्पन्न हो, चुनाव निश्चिता अर्थात् के लिये किये जाएँ, चुनाव वरकर गताधिकार के आधार पर हो, आदि-आदि। इन सभी निर्णयों का आधार लोकतांत्रिक समाज में परस्पर विचार-विमर्श एवं जनता की सहमति है।

3 लोकतांत्रिक समाज में निर्णय का आधार सर्वसम्मति है। परन्तु व्यवहार में समस्त जनता की सहमति किसी भी निर्णय पर प्राप्त करना सम्भव नहीं होता है। अतः लोकतांत्रिक समाज में बहुमत को सर्वसम्मति मानकर निर्णय लिए जाते हैं। अधिकांश जनता का समर्थन होने के कारण निर्णय लोकतांत्रिक ही कहे जाते हैं।

4 लोकतांत्रिक समाज में व्यक्ति अपने अधिकारों व हितों की रक्षा भली-भाँति कर सकता है, जब वह स्वयं अपने लिये प्रयत्नशील हो। यदि हम अपने जान-माल की रक्षा का भार किसी अन्य पर छोड़कर निश्चित हो जायें तो सम्भवतः हम यही भी अपने जान-माल की रक्षा नहीं कर सकेंगे। इसी प्रकार राज्य की जनता अपने हित सम्पादन

का कार्य प्रतिनिधियों पर छाड़कर निश्चित हो जाएगी या ध्यान नहीं देगी तो वे कभी भी हमारा हित सम्पादन सुचारु रूप से नहीं कर सकेंगे। लोकतान्त्रिक समाज में प्रत्येक व्यक्ति स्वयं इस बात का प्रयास करता है कि वह अपने हित सम्पादन की चिन्ता करे। सार्वजनिक हित व कल्याण के लिये जितने अधिक लोग दिलचस्पी लेते उतनी ही उसमें अभिवृद्धि होगी। यदि सम्पूर्ण जनता अपने सामूहिक हितों की चिन्ता करेगी उसके लिये प्रयत्न करेगी तो अवश्य ही सब का अधिकतम हित सम्पादित हो सकेगा।

5 लोकतान्त्रिक समाज के नागरिकों में कर्तव्य-परम्परा तथा उच्च सच्चरित्रता सत्यनिष्ठा के गुण विकसित होते हैं। अपने अधिकारों के लिये लड़ने की भावना शासकों पर अपनी इच्छा का प्रभाव डालने की अभिलाषा और राजशक्ति के प्रयोग में हाथ बँटाने की आकांक्षा मनुष्य को आत्मोन्नति करने में अवश्य ही सहायता पहुँचाती है।

6 लोकतान्त्रिक समाज में जनता राजनीतिक दृष्टि से जागरूक हो जाती है और अपने अधिकारों को स्वतंत्रता और स्पष्टता से प्रकट करने लगती है। सब लोग सामयिक प्रश्नों पर विचार करने के लिए प्रवृत्त होते हैं। भाषण और लेखनी के माध्यम से अपने मनोभावों को प्रकट करने लगते हैं। राजनीतिक शिक्षा का प्रसार होता है। फलतः जनता की मानसिक शक्तियों का विकास होता है। यह उसकी उन्नति में सहायक एव उपयोगी सिद्ध होता है।

7 सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि लोकतान्त्रिक समाज में सभी कार्यवाहियों के सरचनात्मक आधार सविधान द्वारा निर्धारित हैं। लोकतान्त्रिक ढंग से किए जाने वाले कार्यों की सविधान में सीमाएँ निश्चित होती हैं।

8 लोकतान्त्रिक शासन पद्धति में शासन सूत्र उन लोगों के हाथों में रहता है जिन्हें जनता या उसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों का विश्वास प्राप्त हो। यदि मंत्री व अन्य शासक लोग देश का ठीक तरह से शासन न करें अपने कर्तव्यों के प्रति उपेक्षा भाव रखें तो जनता उन्हें उनके पद से हटा सकती है।

9 लोकतान्त्रिक समाज में सम्प्रभुता जनता में निहित होती है। इसी शक्ति द्वारा जनता सरकार को प्रतिनिधि उत्तरदायी और साविधानिक रख पाती है। आगामी चुनावों में पुनः निर्वाचन का भग्न प्रतिनिधियों एवं शासकों को जनता के प्रति उत्तरदायी बनने के लिए बाध्य करता है।

10 लोकतान्त्रिक समाज में प्रतियोगी राजनीति का महत्व है। इसके लिए राजनीतिक गतिविधियों की पूर्ण स्वतंत्रता दलीय पद्धति मताधिकार की पूर्ण समानता नियतकालीन चुनाव और प्रतिनिधित्व की अधिकतम एकरूपता अनिवार्य है।

समाजवादी समाज की विशेषताएँ

अठारहवीं शताब्दी में समाजवादी समाज का सूत्रपात हुआ था। उसके प्रवर्तक नोथल ब्रांफे, सा सिमो, फ्रूरियर रॉबर्ट आबन लुई ब्ला आदि विचारक थे। पर लारसेल, एन्जल्स और कार्लमार्क्स ने उसका विशेष रूप से विकास किया। कार्लमार्क्स समाजवादी

समाज की विचारधारा के प्रधान आचार्य है। समाजवादी समाज में व्यक्ति की अपेक्षा समाज, समूह व राज्य का अधिक महत्व है। अतः सामूहिक हित के सम्मुख व्यक्तिगत हित को तुच्छ समझा जाता है। रोबार्त कथनानुसार "समाजवाद उन प्रवृत्तियों का समर्थक है जो सर्वमान्य कल्याण पर जोर देती हैं।"

समाजवादी समाज पूँजीवाद का विरोधी है और उसका अन्त कर देना चाहता है। समाजवादी समाज की धारणा है कि पूँजीपति लोग अपने धन के कारण श्रमिकों का शोषण करते हैं और उन्हें अपना श्रम का समुचित पारिश्रमिक नहीं प्राप्त करने देते हैं। समाजवादी समाज प्रतिस्पर्धा का भी विरोध करता है। डा. हार्डनरोस्ट के शब्दों में "समाजवाद स्थानीय, राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा के स्थान पर सहयोग स्थापित करने का पक्षपाती है।" समाजवादी समाज विषमताओं को दूर कर समानता स्थापित करने का पक्षधर है। लवलेय ने लिखा है कि "सब समाजवादी सिद्धान्तों का ध्येय यह है कि सब सामाजिक दशाओं में अधिक समानता लाई जाए। समाजवाद सबको समान करने वाला और एक स्तर पर लाने वाला है।"

समाजवादी समाज में वैयक्तिक स्वत्व का अन्त कर उसे सार्वजनिक बना देने की बात कही जाती है तथा उत्पादन के साधनों पर समाज या राज्य के नियन्त्रण की बात करती है। कुछ विचारक सम्पूर्ण कल कारखाना पर राज्य के नियन्त्रण के पक्षधर हैं, तो कुछ प्रमुख व बड़े धावसाथ राज्य के अधीन रखना चाहते हैं। कुछ विचारक समाजवादी समाज में सहकारिता का महत्व देते हैं। इन सभी मतोंमें से रहते हुए भी सभी विचारक इस बात पर एकमत हैं कि आर्थिक उत्पादन का कार्य व्यक्तियों के हाथ में न रहकर समाज या राज्य के नियन्त्रण में रहना चाहिये। अतः समाजवादी समाज राजनीतिक क्षेत्र में लोकतन्त्रवाद का समर्थन करते हैं।

समाजवादी समाज, राज्य के कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में भी एक नया विचार प्रस्तुत करता है। समाजवादी समाज के अनुसार राज्य का कार्य केवल शांति और व्यवस्था कायम रखने तक सीमित नहीं है। राज्य को बाह्य और आन्तरिक भया से देश की रक्षा के साथ-साथ मनुष्यों की व्यक्तिगत और सामुदायिक उन्नति करना भी उसका कार्य है। सामुदायिक उन्नति में ही मनुष्य की व्यक्तिगत उन्नति निहित है। अतः राज्य मनुष्यों की सामुदायिक उन्नति हेतु साधन है। सामूहिक जीवन के विभिन्न रूपों में मानव के घनिष्ठ सम्बन्ध है। आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक जीवन एक-दूसरे से जुड़े हैं। राज्य सर्वोपरि जनसमुदाय है। अतः राज्य का कर्तव्य है कि मानव के सभी जीवन समुदायों का नियंत्रित करे। मानव का व्यक्तिगत हित सामुदायिक हित पर निर्भर करता है। अतः मानव के व्यक्तिगत कार्यों का नियंत्रित करना और व्यक्तिगत हितों का सम्पादन करना भी राज्य का कार्य है।

समाजवादी समाज के लक्षण

समाजवादी समाज के लक्षणों का स्पष्ट रूप से वर्णन कर सकना संभव नहीं है क्योंकि समाजवादी समाज के संदर्भ में कई विचारधाराएँ प्रचलित हैं। ऊपर वर्णित

स्वरूप के आधार पर विभिन्न विद्वानों द्वारा बताए गए समाजवादी समाज के लक्षणों का नीचे वर्णन किया जा रहा है -

1 हथन के अनुसार-“समाजवाद श्रमिक वर्गों के उस राजनीतिक आन्दोलन का नाम है जिसका उद्देश्य आर्थिक उत्पादन और वितरण के साधनों को सामूहिक सम्पत्ति बनाकर उन्हें लोकतन्त्र व सार्वजनिक प्रबन्धन के अधीन कर शोषण का अन्त कर देना है।”

2 प्रो० ईली के अनुसार-“समाजवादी वह मनुष्य होता है जो राज्य के रूप में संगठित समाज के आर्थिक दृष्टियों को अधिक पूर्ण व समुचित वितरण के लिए और मानवता के उत्थान के लिए सहायता प्राप्त करना चाहता है। व्यक्तिवादी के अनुसार प्रत्येक मनुष्य केवल अपने हितों का साधन करता है अपने बन्धुओं के हितों का नहीं। उसके अनुसार प्रत्येक मनुष्य को केवल अपने ही भौतिक और आध्यात्मिक मोक्ष का प्रयत्न करना चाहिये।”

3 बर्टण्ड रसल के अनुसार-“भूमि और सम्पत्ति के सामूहिक स्वामित्व को प्रतिपादित करने वाले वाद को यदि समाजवादी कहा जाए, तो हम समाजवाद के सार के अधिकतम राशीप पहुँच जाते हैं।

4 रेन्जे मैकडानाल्ड के अनुसार-“सामान्य रूप से समाजवाद की इससे अच्छी कोई परिभाषा नहीं की जा सकती है कि इसका ध्येय समाज की भौतिक व आर्थिक शक्तियों का संगठन करना और मानवीय शक्तियों द्वारा उसका नियंत्रण करना है।”

उक्त परिभाषाओं के आधार पर समाजवादी समाज में निम्नलिखित व्यवस्था पाई जाती है-

1 आर्थिक उत्पादन के साधनों पर राज्य का स्वत्व व नियंत्रण होता है। सब जमीन राज्य की सम्पत्ति होती है। कल कारखाने व अन्य सभी व्यवसायों पर राज्य का अधिकार होता है। आर्थिक क्षेत्र में किसी की भी यह प्रवृत्ति नहीं होगी कि वह अपने स्वार्थ एवं लाभ को सम्मुख रख कर कार्य करे। लाभ उस दशा में रहेगा ही नहीं। जो भी उत्पादन होता है उसका समुचित भाग श्रमिकों को प्राप्त होता है। श्रम कच्चे माल की भाँति पदार्थ नहीं समझा जाता है। मजदूरी की दर भी माँग और पूर्ति के आधार पर निश्चित की जाती है। श्रमिकों के साथ न्यायपूर्ण व्यवहार किया जाता है।

2 सबको योग्यता प्राप्त करने और फिर जीवन संघर्ष में आगे बढ़ने का अवसर मिलता है। शिक्षा का कार्य राज्य के अधीन सबको मुफ्त और वञ्चित रूप से शिक्षा दिया जाना है। शिक्षा प्राप्त करने के बाद योग्यतानुसार कार्य करने का अवसर दिया जाता है। शिक्षित होने और योग्यतानुसार कार्य करने के कारण व्यक्तियों में अधिक विषमता नहीं रहने पाती।

3 खुली प्रतिस्पर्धा का अन्त कर दिया जाता है। प्रतिस्पर्धा के स्थान पर सहयोग को स्वीकार किया जाता है। किसी व्यापार या व्यवसाय में उतने ही व्यक्ति कार्य करेंगे

जितने कि उसके लिये आवश्यक होंगे। सरकार माल के उत्पादन का प्रकार और मात्रा का निर्धारण करेगी। वस्तुओं का उत्पादन मनुष्यों की आवश्यकतानुसार किया जाता है। प्रतिस्पर्धा न रहने पर माल का प्रचार करने के लिए विज्ञापन द्वारा ग्राहकों को धाया देने की आवश्यकता नहीं रह जाती है। फलतः उत्पादन व्यय घटता है और माल की गुणवत्ता में सुधार होता है।

4 व्यक्तिगत लाभ के स्थान पर सामूहिक आवश्यकता व सार्वजनिक सेवा का सिद्धान्त काम में लाया जाता है। समाजवादी व्यवस्था में मनुष्यों का इस बात से प्रेरणा मिलती है कि ये सार्वजनिक हित को ध्यान में रखकर कार्य करें। वस्तुओं के मूल्य सामाजिक आवश्यकता को ध्यान में रखकर निश्चित किए जाते हैं। जीवन के लिये अत्यन्त आवश्यक कुछ वस्तुओं के मूल्य उनकी लागत से भी कम निश्चित किये जा सकते हैं।

5 समाजवादी व्यवस्था में सभी के भरण-पोषण का उत्तरदायित्व राज्य पर होता है। राज्य सभी को कुछ न कुछ रोजगार देता है। यदि किसी कारणवश राज्य व्यक्ति को रोजगार उपलब्ध कराने में असमर्थ रहता है तो व्यक्ति को भरण-पोषण हेतु आवश्यक आर्थिक सहायता प्रदान करता है।

भारत : एक लोकतान्त्रिक समाजवादी समाज

उक्त वर्णन से स्पष्ट होता है कि लोकतान्त्रिक शासन जनता का, जनता के द्वारा और जनता के लिए शासन की व्यवस्था है। सम्पूर्ण सम्प्रभुता जनता में ही निहित रहती है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से ही भारतीय संविधान में लोकतन्त्र की स्थापना के लिये निम्नलिखित प्रयास किए गए हैं -

1 प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा लोकतन्त्र की स्थापना-भारत का क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत है। समस्त व्यक्तियों का एक स्थान पर एकत्रित होकर मत प्रकट करना सम्भव नहीं है। अतः अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली द्वारा प्रतिनिधि चयन करने की व्यवस्था की गई है। चुनाव हेतु वयस्क भताधिकार का सिद्धान्त स्वीकार किया गया है। संविधान द्वारा समस्त वयस्क स्त्री-पुरुषों को मत देने का अधिकार प्रदान किया गया है। चुनाव चारों केन्द्रीय संसद के 11 राज्य विधानसभा के या स्थानीय निकाय के 11 वे एक निश्चित अवधि के लिये होते हैं। भारत में चुनाव पांच वर्षों के लिए दलीय पद्धति के आधार पर कराये जाते हैं। भारत में संविधान द्वारा बहुदलीय पद्धति स्वीकार की गयी है।

2 उत्तरदायी शासन व्यवस्था-भारतवर्ष में उत्तरदायी शासन व्यवस्था अपनायी गयी है। कार्यपालिका नीति क्रियान्वयन के लिए संसद के लोकप्रिय सदन लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। संसद प्रश्न पूछकर काम रोकने प्रस्ताव, रथगन प्रस्ताव और अधिश्वास प्रस्ताव पारित कर कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। संसद द्वारा कार्यपालिका के विरुद्ध अधिश्वास पारित हो जाने पर कार्यपालिका को त्याग-पत्र देना पड़ता है।

3 नागरिकों के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था-भारतीय संविधान में नागरिकों को मौलिक अधिकार दिये गये हैं। संविधान के अध्याय तृतीय में मौलिक अधिकारों का

विस्तार से वर्णन किया गया है। भारतीय सविधान में मौलिक अधिकारों को सूचिबद्ध नहीं किया गया है। सविधान द्वारा प्रदत्त प्रमुख मौलिक अधिकार निम्नलिखित हैं -

सविधान के अनुच्छेद 19 के अन्तर्गत स्वतन्त्रता के अधिकार के अन्तर्गत सात प्रकार की स्वतन्त्रताओं का वर्णन किया गया है -

स्वतन्त्रता का अधिकार समता का अधिकार धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार शोषण के विरुद्ध अधिकार सरकृति एवं शिक्षा का अधिकार मौलिक अधिकारों की रक्षा हेतु न्यायपालिका की शरण लेने का अधिकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता आदि।

स्वतन्त्रता सम्बन्धी अधिकारों में बोलने की स्वतन्त्रता समा करने की स्वतन्त्रता सम्मेलन करने की स्वतन्त्रता भारत के किसी भी भाग में आवास की स्वतन्त्रता सम्पत्ति रखने की स्वतन्त्रता आने-जाने की स्वतन्त्रता तथा नौकरी व्यवसाय और व्यापार एवं वाणिज्य की स्वतन्त्रता आदि।

4 लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण-73वाँ सविधान संशोधन अधिनियम 1992 पंचायती राज को संवैधानिक दर्जा प्रदान करता है। ग्रामराज को अब पंचायती राज की विधानसभा का दर्जा मिल गया है। भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण स्वीकार किया गया है। पंचायती राजव्यवस्था इसका प्रमाण है। सविधान में स्पष्ट वर्णित है कि राज्य ग्राम पंचायतों का गठन करेगा। ग्राम पंचायतों के गठन से जनता की अधिक से अधिक भागीदारी होगी जो लोकतन्त्र के लिये अनिवार्य है।

5 स्वतंत्र न्यायपालिका-भारत के सविधान में न्यायपालिका को सर्वोच्च दर्जा दिया गया है। निष्पक्ष न्याय हेतु सविधान में कुछ व्यवस्थाएँ की गई हैं। जैसे न्यायाधीशों की नियुक्ति का अधिकार कार्यपालिका को है। नियुक्ति योग्यता के आधार पर होती है। न्यायाधीशों को अपदरस्थ करने के लिये विशेष महाभियोग प्रक्रिया अपनायी जाती है। कार्यकाल अपेक्षाकृत अधिक लम्बा अच्छा वेतन एवं सुविधाएँ तथा सेवा के दौरान वेतन भत्तों में कटौती नहीं की जा सकती है। अवकाश प्राप्ति के बाद न्यायालय में कार्य करने के लिये प्रतिबन्ध है।

स्पष्ट है कि भारत यथार्थ में एक लोकतान्त्रिक राष्ट्र है। लोकतन्त्र की सफलता के लिये ससदीय प्रणाली उपयुक्त मानी गई है। भारत में ससदीय व्यवस्था है। चुनाव निष्पक्ष एवं शांतिपूर्वक चुनाव आयोग द्वारा कराए जाने की व्यवस्था है। उम्मीदवार भी मतदाता से मत प्राप्त करने के लिये नग्न एवं करबद्ध निवेदन करता है तथा मतदाता से मत प्राप्त करने के लिए हिंसा का मार्ग नहीं अपनाता है। जनता भारत में स्वामी है जब चाहे किसी दल के प्रति विश्वास और अविश्वास प्रकट कर सकती है। किसी दल की जीत और हार जनता की सम्प्रभुता शक्ति पर निर्भर करती है। जिस दल को जनता का समर्थन मिलता है वही दल सदन के लोकप्रिय सदन में कार्यपालिका का गठन करता है। किसी एक दल का बहुमत नहीं होने पर मिली-जुली सरकार बनती है। इस सरकार का प्रमुख प्रधानमंत्री होता है जो वास्तविक कार्यपालक के रूप में देश में शासन

करता है। इसमें सन्देह नहीं है कि भारत एक लोकतन्त्रात्मक राष्ट्र है। संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट कहा गया है, "हम भारत के लोग विशेषतः भारत को एक सम्प्रभु लोकतान्त्रिक गणराज्य निर्धारित करते हैं।"

भारत एक समाजवादी राष्ट्र

भारतीय संविधान निर्माताओं ने नीति निर्देशक तत्वों और पिछड़े वर्ग के उत्थान के लिये आरक्षण व्यवस्था को स्थान देकर समाजवादी व्यवस्था स्वीकार की है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् देश के सम्मुख कई समस्याएँ थीं। आरम्भ में भारत का क्षेत्र विशाल होने के कारण कई विषयताएँ थीं और आज भी हैं। इसके अलावा अशिक्षा बेरोजगारी विस्थापितों के लिए व्यवस्था उपजाऊ क्षेत्र का पाकिस्तान में घटा जागा, आर्थिक संसाधनों का अभाव आदि समस्याएँ प्रमुख थीं। इन समस्याओं का समाधान केवल नियोजित व्यवस्था द्वारा ही किया जा सकता था। प्रारम्भ में संविधान निर्माताओं का ध्यान नहीं गया। नियोजित व्यवस्थाओं के लिये स्वतन्त्र नियोजन तंत्र की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए कार्यपालिका आदेश द्वारा भारत में मार्च 1950 में योजना आयोग का गठन किया गया। योजना आयोग को भारतीय समाज का बहुमुखी विकास करने के लिये दीर्घकालीन पंचवर्षीय योजनाओं के निर्माण का दायित्व सौंपा गया। इसी सदर्भ में भारतीय संसद में एक प्रस्ताव स्वीकार कर भारत में समाजवादी व्यवस्था स्वीकार की गयी। स्वर्गीय पंडित नेहरू अपने जीवन भर संसदीय ढंग या अहिंसात्मक तरीके से लोकतान्त्रिक समाजवाद को लाने का प्रयत्न करते रहे। उन्होंने आर्थिक असमानताएँ दूर करने तथा जमींदारी प्रथा के उन्मूलन के लिये कई कानून बनाए। स्वर्गीय नेहरू का समाजवाद एक जीवन दर्शन है। श्री कै० दामोदरन ने लिखा है कि, "नेहरू के लिए समाजवाद एक आर्थिक व्यवस्था ही नहीं बल्कि एक जीवन दर्शन भी है।" नेहरूजी की लोकतन्त्रात्मक समाजवाद में दृढ़ आस्था थी। उनके विचार में भारत की निर्धनता निरक्षरता तथा असमानता केवल समाजवाद द्वारा ही दूर हो सकती थी। 7 अप्रैल, 1948 को उन्होंने समाजवाद से प्रेरित होकर आर्थिक नीति की घोषणा की थी जिसके परिणामस्वरूप अनुसूचित, रेतव तथा 6 अन्य प्रमुख उद्योगों में सरकार का स्वामित्व स्थापित करने का प्रयास किया गया था।

जनवरी 1955 में उन्होंने अवाडी (गद्दास) कांग्रेस अधिवेशन में समाजवादी समाज की रचना का प्रस्ताव यू. एन. देबर ने कांग्रेस के सामने रखा। नेहरू इस प्रस्ताव पर काफी उत्साहपूर्वक बोले। इस प्रस्ताव के सदर्भ में ही संविधान के अनुच्छेद 31 में परिचालन की व्यवस्था की गई जिसके द्वारा सम्पत्ति के अधिकरण के विषय में संसद को निश्चय करना था। नेहरूजी ने उस अवसर पर कहा था—"समाजवाद का अर्थ धन का वितरण नहीं है, और न ही केवल जनकल्याणकारी राज्य का निर्माण है। समाजवादी अर्थव्यवस्था मात्र स लोककल्याणकारी राज्य संभव नहीं बन सकती है। आवश्यकता इस बात की है कि देश में उत्पादन बढ़ाया जाए, धन की वृद्धि हो और फिर अर्जित धन का समुचित ढंग से वितरण किया जाये।"

जनवरी 1959 में उनके आग्रह पर सहकारी खेती का प्रस्ताव कांग्रेस के नागपुर अधिवेशन में पारा कराया गया स्वर्गीय नेहरू भारत की निर्धनता को मिटाने के लिए नियोजित अर्थव्यवस्था को आवश्यक मानते थे। उनके अनुसार व्यक्तिगत एकाधिकार तथा कुछ पूँजीपतियों के हाथों में पूँजी का केन्द्रीकरण रोकते हुए उत्पादन को बढ़ाना आवश्यक है और शहरी तथा ग्रामीण अर्थव्यवस्था में उपयुक्त सतुलन स्थापित करना भी आवश्यक है। अतः उन्होंने योजनाबद्ध विकास के लिये कदम उठाने के लिए पञ्चवर्षीय गोजनाएँ बनायीं तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम चलाए। इसके लिए लोकतान्त्रिक ढंग तथा मिश्रित अर्थव्यवस्था अपनायी। उन्होंने जीवन, समाज और सरकार के सम्बन्ध में समाजवाद तथा प्रजातन्त्र को मिलाना चाहा था। लोकतान्त्रिक साधनों से भारत में समाजवाद की स्थापना का प्रयास किया गया था। जनवरी 1964 में भुवनेश्वर अधिवेशन में नेहरू जी ने भारत में समाजवादी समाज की स्थापना का लक्ष्य दोहराते हुए कहा था "हमने समाजवाद का उद्देश्य केवल इसलिए स्वीकार नहीं किया कि हमें ठीक तथा लागूकारी जेंघता है, वरन् इसलिए स्वीकार किया है कि हमारी आर्थिक समस्याओं को समाधान के लिए हमारे सामने इसके अतिरिक्त कोई मार्ग नहीं है। बहुधा कहा जाता है कि शांतिपूर्ण तथा लोकतन्त्रीय उपायों से तीव्र प्रगति नहीं की जा सकती मैं यह नहीं मानता। सचमुच, आज के भारत में लोकतान्त्रिक उपायों के नहीं अपनाने के किसी भी प्रयास का परिणाम विनाशकारी होगा और इस प्रकार तुरन्त प्रगति करने की कोई सम्भावना नहीं रहेगी।"

स्वर्गीय नेहरू ने आगे स्पष्ट करते हुए कहा "सत्तार की तथा भारत की समस्याओं का समाधान केवल समाजवाद द्वारा ही सम्भव दिखाई पड़ता है और जब मैं इस शब्द का प्रयोग करता हूँ, तो केवल मानवीय नाते से नहीं बल्कि वैज्ञानिक-आर्थिक दृष्टि से भी करता हूँ, किन्तु समाजवाद आर्थिक सिद्धान्त से भी कुछ अधिक महत्वपूर्ण है, यह एक जीवन दर्शन है इसलिये यह मुझे जेंघता भी है। मेरी दृष्टि में निर्धनता चारों ओर फैली बेरोजगारी भारतीय जनता का अधःपतन तथा दासता को समाप्त करने का मार्ग समाजवाद को छोड़कर अन्य किसी प्रकार से सम्भव नहीं दिखता।"

पंडित नेहरू ने एक ऐसे लोकतान्त्रिक समाजवाद की स्थापना का समर्थन किया है, जो भारत के नागरिकों की आर्थिक और सामाजिक स्थिति सुधारने का प्रयत्न कर सके। भारतीय संविधान में न्याय की स्वतन्त्रता को समानता से ऊपर रखा गया है। न्याय की भावना से तात्पर्य समाज के सभी वर्गों और व्यक्तियों के हितों में सामंजस्य स्थापित करना और उन सबका समान अम्युदय करना है। भारतीय संविधान में न्याय का आदर्श मानव मात्र का अधिकतम हित करना वर्णित है न कि अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम हित।

स्वतन्त्रता प्राप्ति एवं संसद में प्रस्ताव स्वीकार करने के बाद से कई लोकतान्त्रिक विचारकों राजनीतिक नेताओं, समितियों ने भारत के लिए लोकतान्त्रिक समाजवादी व्यवस्था का समर्थन किया है। सरदार स्वर्णसिंह की अध्यक्षता में गठित समिति ने यह

सिफारिश की थी कि सविधान में समाजवादी व्यवस्था का स्पष्ट रूप से अपना न के लिए सविधान की प्रस्तावना में ही समाजवादी शब्द जोड़ दिया जाना चाहिये। सन् 1970 में तत्कालीन प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने यह अनुमति किया था कि देश के सम्मुख सबसे बड़ी समस्या गरीबी है। इस समस्या को एक चुनौती मानते हुए इसका निराकरण के प्रयास किये जाने चाहिये। स्वर्णसिंह समिति की सिफारिश स्वीकार करत हुए 42वें सविधान संशोधन अधिनियम, 1976 द्वारा सविधान की प्रस्तावना में समाजवादी शब्द जोड़ दिया गया। तब से सविधान की प्रस्तावना में लिखा है कि "हम भारत के प्राग-भारत में एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न समाजवादी धर्मनिरपेक्ष लोकतांत्रिक गणराज्य बनाने के लिये

उक्त प्रस्तावना से स्पष्ट है कि भारत में समाजवादी व्यवस्था स्वीकार की गयी है। भारतीय सविधान के चतुर्थ अध्याय के अनुच्छेद 38 में यह वर्णित है कि राज्य का कर्तव्य होगा कि वह एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था स्थापित करने का प्रयास करे जिसमें राष्ट्रीय जीवन की सभी समस्याओं में सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक न्याय स्वीकार किया जाय और लोककल्याण की उन्नति का मार्ग प्रशस्त करे।

सामाजिक न्याय समाजवाद का मूलभूत सिद्धान्त है। इसका अर्थ है कि मनुष्य-मनुष्य के बीच सामाजिक स्थिति के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव न माना जाए हर व्यक्ति का अपनी शक्तियों के विकास के समान अवसर मिलें किसी भी व्यक्ति का किसी भी रूप में शोषण न हो और उसके व्यक्तित्व को एक सामाजिक विभूति माना जाए किसी प्रकार के लक्ष्य की सिद्धि मात्र नहीं। सामाजिक न्याय की अपेक्षा आर्थिक न्याय अधिक महत्वपूर्ण है, क्योंकि आर्थिक न्याय के अभाव में सामाजिक न्याय कोरी कल्पना है। आर्थिक न्याय का अर्थ है कि धन सम्पदा के आधार पर व्यक्ति व्यक्ति के बीच विच्छेद की कोई दीवार नहीं उठी जा सकती है। एक व्यक्ति को दूसरे व्यक्ति का या एक वर्ग का दूसरे वर्ग का शोषण करने का अधिकार नहीं है।

सामाजिक और आर्थिक न्याय का सविधान के अनुच्छेदों 14, 15, 16, 23, 39, 41, 42, 43, 45, 46 और 47 में स्पष्टतः परिभाषित किया गया है। अनुच्छेद 14 के अनुसार कानून के समक्ष सबको समान संरक्षण प्राप्त है। अनुच्छेद-15 धर्म, जाति, लिंग या जन्म स्थान आदि के आधार पर भेद का निषेध करता है। अनुच्छेद 16 राज्याधीन पदा पर नियुक्तियाँ में सभी नागरिकों को समान अवसर प्रदान करता है। अनुच्छेद 23 में श्रम और मजदूरी श्रम अथवा बेगार का अन्त कर दिया गया है। अनुच्छेद 39 में राज्य से कहा गया है कि वह अपनी नीति का संचालन इस प्रकार करे जिससे सभी स्त्री-पुरुषों को समान रूप से आजीविका के पर्याप्त साधन प्राप्त करने का अधिकार हो। समुदाय की भौतिक सम्पत्ति को स्वामित्व और नियंत्रण इस प्रकार हो, जिससे अधिकाधिक सामूहिक रित सम्भव हो सके। आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार चले कि धन और उत्पादन तथा वितरण के साधनों का सर्वसाधारण के लिये अस्तिवन्त वितरण न हो। स्त्री-पुरुषों का समान कार्य

के लिये समान चेतन मिले। श्रमिकों के स्वास्थ्य और शक्ति का तथा बालकों की सुकुमारता का दुरुपयोग न हो। आर्थिक आवश्यकता से विवश होकर किसी ऐसे व्यवसाय की शरण न लेनी पड़े जो उसकी आयु अथवा शक्ति के उपयुक्त न हो। बाल्य व किशोर अवस्था का शोषण तथा नैतिक और आर्थिक परित्याग से संरक्षण हो।

अनुच्छेद 41 में स्पष्ट कहा गया है कि राज्य अपनी आर्थिक सामर्थ्य और विकास की सीमाओं के भीतर काम पाने शिक्षा पाने तथा बीमारी बुढ़ापा बेकारी आदि अभाव की दशाओं में सार्वजनिक सहायता प्राप्त करने का प्रयास करेगा। अनुच्छेद 42 द्वारा राज्य को निर्देश दिया गया है कि वह काम की यथोचित और मानयोग्य दशाओं को सुनिश्चित करने के लिए तथा प्रसूति सहायता के लिए कार्य करे। राज्य अनुच्छेद 43 के अंतर्गत श्रमिकों के लिये निर्णायक गजुरी का प्रबन्ध करे। अनुच्छेद 45 में बालकों के लिए नि शुल्क और अनिवार्य शिक्षा व्यवस्था का प्रावधान है। अनुच्छेद 46 द्वारा अनुसूचित जातियों आदिम जातियों और अन्य दुर्बल वर्गों की शिक्षा और अर्थ सम्बन्धी हितों की उन्नति का संकेत है। अनुच्छेद 47 में आहार पुष्टि और जीवन स्तर उँचा करने तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य सुधार करना राज्य का कर्तव्य कहा गया है।

भारत में प्रचलित प्रशासनिक संस्थाएँ

कोई भी संविधान चाहे कितने ही महान् उद्देश्यों को लेकर बनाया गया हो उसको शक्तिशाली बनाने के लिये उसके उद्देश्यों की व्यवहारिक क्रियान्विति आवश्यक है। प्रशासनिक संस्थाएँ इसको करने के साधन हैं। भारतीय संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार करते हुए व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका की पृथक्-पृथक् संसद राष्ट्रपति प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद् और सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना का प्रावधान किया गया है। इसका साथ ही प्रशासन के संचालन के लिये कई प्रकार की प्रशासनिक संस्थाओं एवं सेवाओं का गठन भी किया गया है। जिनमें से प्रमुख सेवाएँ निम्नलिखित हैं -

1 अखिल भारतीय सेवा-संविधान में तीन अखिल भारतीय सेवाओं का उल्लेख है- भारतीय प्रशासनिक सेवा भारतीय पुलिस सेवा और भारतीय वाणिज्य सेवा। अखिल भारतीय सेवाओं में केन्द्र और राज्यों दोनों के लिये सेवाएँ हैं। इन अखिल भारतीय सेवाओं में घयन एवं नियुक्तियों का अधिकार केन्द्र के पास है। अनुच्छेद 312 द्वारा संसद कानून बनाकर केन्द्र और राज्यों के लिए सम्भलित एक या अधिक अखिल भारतीय सेवाओं का सृजन कर सकती है। इसके साथ के अनुसार "अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारी पूर्णतः केन्द्रीय अथवा राज्य सेवाओं में नहीं होते अपितु मान्य नियमों के दोनों ही स्तरों पर की जा सकती हैं। जबकि उनकी भर्ती और नियंत्रण मोटे रूप से राष्ट्र लोक सेवा आयोग के माध्यम से केन्द्र सरकार ही करती है।

2 राष्ट्र लोक सेवा आयोग-लोकसेवा आयोग कर्मचारियों की भर्ती हेतु एक परामर्शदात्री निकाय है। संविधान के अनुच्छेद 315 के अनुसार केन्द्र के लिये एक और

एव संस्थाओं की भूमिका पहले की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण हो गई है। इन प्रशासनिक संस्थाओं की अपनी विशिष्टताएँ योग्यताएँ और अनुभव हैं। अहस्तक्षेपवादी राज्य में राज्य के कार्य मात्र देश की सुरक्षा और कानून व्यवस्था बनाये रखना था। देश की अर्थव्यवस्था शिक्षा स्वास्थ्य आदि कार्यों से राज्य का कोई सम्बन्ध न था। आज लोककल्याणकारी राज्यों की स्थापना सर्वत्र हो गई है। राजतंत्र का स्थान प्रजातंत्र ने ले लिया है। जनता सभी कार्यों एव सुखों की अपेक्षा राज्य से करने लगी है। सरकारों से अर्थव्यवस्था को विनियमित करने की अपेक्षा भी की जाने लगी है। भारत जैसे विकासशील देश में उत्पादन में वृद्धि के लिये अर्थव्यवस्था का विनियमित होना अत्यन्त आवश्यक है। भारत में एक ओर बेरोजगारी और गरीबी की विकट समस्या है तो दूसरी ओर एकाधिकारवादी शक्तियों का बोलबाला है। सरकार कर लगाकर मुद्रा की पूर्ति की व्यवस्था करने के लिए अर्थव्यवस्था सम्बन्धी नियम बनाती है और नियोजित अर्थव्यवस्था द्वारा आर्थिक प्रगति का लक्ष्य प्राप्त करने का प्रयास करती है। सरकार संचार और परिवहन साधनों का विकास करती है ताकि उत्पादित माल को बाजार में बेचा जा सके। उद्योगपतियों को अपने उत्पादन के लिये कच्चे माल और किसानों को ऋण की नितात आवश्यकता होती है। सरकार दोनों को कच्चा माल और ऋण उपलब्ध कराती है। सरकार के सभी कार्य किसी न किसी विभाग या राष्ट्रीयकृत बैंको द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। अतः प्रशासनिक संस्थाएँ और अभिकरण आर्थिक क्षेत्र में अहम् भूमिका निर्वाह करते हैं।

प्रशासनिक संस्थाओं का महत्वपूर्ण योगदान न केवल आर्थिक वरन् सामाजिक क्षेत्र का दायित्व निर्वाह करने में भी है। राज्य की शिक्षा स्वास्थ्य एव चिकित्सा परिवार कल्याण आदि सामाजिक सेवाओं का सम्बन्ध विश्वविद्यालय अस्पताल परिवार कल्याण केन्द्र आदि प्रशासनिक संस्थाओं से है। यही संस्थाएँ सामाजिक नीतियों के क्रियान्वयन के लिये उत्तरदायी हैं।

भारत विकासशील देश होने के साथ-साथ रूढ़िवादी भी है। यहाँ कई प्रकार की सामाजिक दुराइयों व्याप्त हैं जिन्हें दूर करने के लिये सरकार कटिबद्ध है। कई प्रशासनिक संस्थाएँ इन दुराइयों— बाल-विवाह छुआछूत, दहेज-प्रथा बहु-विवाह आदि को दूर करने के लिये ही स्थापित की गई हैं।

ज्यों-ज्यों राज्य का सामाजिक आर्थिक क्षेत्रों में हस्तक्षेप बढ़ता गया त्यों-त्यों सरकारी कार्यों में तीव्र वृद्धि होती गई। सरकारी कार्यों की वृद्धि के साथ-साथ नवीन प्रशासनिक संस्थाओं और अभिकरणों का जन्म होता गया। ज्यों-ज्यों सरकारी कार्यों की प्रकृति जटिल और विशिष्ट होती गई त्यों-त्यों प्रशासनिक संस्थाओं और अभिकरणों की निर्भरता बढ़ती गई और इनकी भूमिका अधिकाधिक महत्वपूर्ण होती गई है।

अध्याय-2

अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा

प्राचीन काल से सभी देशों के दार्शनिकों ने इस बात पर बल दिया है कि राज्य मानव कल्याण हेतु ही स्थापित किया गया है। भारतवर्ष के प्राचीन ग्रन्थों-मनुस्मृति महाभारत कौटिल्य अर्थशास्त्र और धान्यव्य द्वारा लिखित ग्रन्थों से भी यही स्पष्ट होता है कि आदि काल में राज्य जैसी कोई सारथा नहीं थी। लोग स्वच्छा से इधर-उधर घूमते थे। आग चलकर लोग आपस में झगड़ने लगे और जीवन असह्य हो गया। कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिए शांति की योजना में लोगों के कल्याण के लिए राज्य की नींव पड़ी। मानव कल्याण के क्षेत्र में राज्य की भूमिका एक विवादास्पद प्रश्न है? इस बारे में राजनीति विज्ञान के विद्वान आपस में सहमत नहीं हैं।

प्राचीन काल में यहूदी लेखक राज्य को ईश्वर द्वारा बनाई गई एक सारथा मानते थे। उनके मतानुसार व्यक्ति के प्रत्येक क्षेत्र में राज्य को हस्तक्षेप करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। व राज्य का सबसे लंबी नैतिक सारथा मानते थे। जीवन के किसी भी क्षेत्र में राज्य हस्तक्षेप कर सकता था। प्लेटो ने राज्य को व्यक्ति का ही विराट स्वरूप कहा था। अरस्तु के मतानुसार- "राज्य एक सबसे लंबी सारथा है, जिसका उद्देश्य व्यक्ति की अधिक से अधिक गलाई करना है। राज्य के बिना व्यक्ति का हित सम्भव नहीं है।" अतः वे राज्य से अलग रहने वाले व्यक्ति को पशु या देखता समझते थे।

आदर्शवादी लेखकों का मानना था कि व्यक्ति राज्य के भीतर रहकर अपनी पूर्ण उन्नति कर सकता है। जर्मन लेखक हीगेल के अनुसार- "राज्य ईश्वर का रूप है।" थोसाफे ने भी राज्य को व्यक्ति से बहुत लंबा माना है। अतः आदर्शवादियों के विचार में व्यक्ति की कोई स्वतंत्र सत्ता नहीं है। व्यक्ति को राज्य का उत्पन्न करने का अधिकार नहीं है। व्यक्ति का कर्तव्य है कि वह राज्य की आज्ञा का पालन बिना किसी हिचकिचाहट के करे, क्योंकि राज्य की इच्छा ही व्यक्ति की सच्ची और वास्तविक इच्छा है। हिटलर और मुसोलिनी राज्य को व्यक्ति से लंबी सारथा समझते थे। उनके मतानुसार "व्यक्ति को राज्य की इच्छा और गौरव के लिये सर्वस्य न्यायप्रदान करना चाहिए।"

ट्रिट्सको के अनुसार- "राज्य शक्ति है और हमारा कर्तव्य है कि नतमस्तक होकर उसकी पूजा करें।" अराजकतावादी लेखक राज्य को अनावश्यक समझते हैं और उसको समाप्त करना चाहते हैं। इन विचारकों का मानना है कि राज्य को समाप्त करने

के लिए हिरा का सहारा लिया जाना अनुचित नहीं होगा क्योंकि राज्य और उसमें कार्यरत सरकार मानव स्वतन्त्रता विरोधी होती है। बहुतवादी विचारक भी राज्य को सबसे ऊँची सरथा मानने के लिए तैयार नहीं हैं। उनके विचार से राज्य को अन्य सरथाओं की भाँति एक सरथा ही समझना चाहिए लेकिन ब्युशली तथा विलोबी के अनुसार— 'राज्य सबसे ऊँची और अच्छी सरथा है क्योंकि यह लोगों की भलाई के लिए कार्य करती है।'

वस्तुतः राज्य के कार्य-क्षेत्र एवं भूमिका को लेकर राजनीति विज्ञान में कई विचारधाराएँ प्रचलित हैं। इन्हीं विचारधाराओं में से एक विचारधारा अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा है। मुख्यतः यह अवधारणा राज्य व सरकार के कार्यों अधिकारों और शक्ति के क्षेत्र से सम्बन्धित है।

अहस्तक्षेपवादी विचारधारा

'लेसेज फेंयर फ्रेंच भाषा का शब्द है जिसका शाब्दिक अर्थ है— व्यक्ति को अकेला छोड़ दो ताकि वह अपना कार्य स्वयं की इच्छानुसार कर सके। वस्तुतः अहस्तक्षेपवादी विचारधारा व्यक्तिवादी विचारधारा पर आधारित है। अहस्तक्षेपवादी विचार व्यक्तिवादी विचार का पर्यायवाची है। इसे 'राम भरोसा सिद्धान्त' भी कहते हैं।

अहस्तक्षेपवादी चिंतकों ने व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर बहुत अधिक बल दिया है। राज्य को व्यक्ति के निजी मामलों में दखल देने से मना किया है। वे राज्य को एक आवश्यक बुराई भी मानते हैं। राज्य एक ऐसी बुराई है जिसे स्वीकार करना हमारे लिए अनिवार्य है। ऐसी दशा में राज्य का कार्यक्षेत्र कम से कम होना चाहिए। मानव समाज में शांति और व्यवस्था बनाए रखने और बाह्य आक्रमणों से देश की रक्षा करने के लिए जो बातें आवश्यक हैं केवल वहीं तक राज्य का कार्य क्षेत्र होना चाहिए। राज्य की आवश्यकता इसलिए है कि मनुष्य अपूर्ण है वह अभी आदर्श से कोसों दूर है। वह स्वयं सबके हितों की रक्षा करना अपना कर्त्तव्य नहीं समझता है। सर्वहित के स्थान पर स्वहित की बात करता है। कुछ राजनीतिक विचारकों ने इस बात को इस तरह से कहा है कि आदर्श शासन वह है जब कोई शासन नहीं हो या श्रेष्ठ राज्य वही है जो कम से कम शासन करता है।

अहस्तक्षेपवादी विचारधारा के प्रमुख समर्थक जे एस मिल हबर्ट स्पेन्सर एडम स्मिथ मिल्टन लॉक आदि हैं। इन सभी ने अहस्तक्षेपवाद को मानव जीवन में महत्वपूर्ण स्थान दिया है। इनका नारा था 'संसार जैसा चलता है चलने दो उसके कार्यों में हस्तक्षेप मत करो क्योंकि वह अपना नियंत्रण स्वयं कर लेता है।'

अहस्तक्षेपवादी राज्य विचारधारा का विकास

सत्रहवीं एवं अठारहवीं शताब्दी में यूरोप के राज्य द्वारा व्यक्ति के सामाजिक आर्थिक एवं राजनीतिक क्षेत्र में नियंत्रण की प्रवृत्ति तीव्र हो गई थी। इस समय यूरोप का समाज कृषि प्रधान था। वहीं व्यक्ति की स्वतन्त्रता को कोई महत्व नहीं दिया जाता था। इस स्थिति का सामना करने के लिए बुद्धिवादी मार्टिन लूथर द्वारा धार्मिक सुधार

आन्दोलनों और औद्योगिक क्रान्ति आरम्भ किए गए। यूरोप के अधिकांश राज्यों में प्रचलित धर्म श्रद्धा और आस्था जैसी शब्दावलियों का बुद्धिवाद ने जमकर विरोध किया। परिणामस्वरूप मार्टिन लूथर के धार्मिक सुधार आन्दोलन द्वारा दैवी सिद्धान्त का विरोध तथा पोप की अतिम सत्ता को चुनौती दी गई। राजनीतिक क्षेत्र में समझौता सिद्धान्त प्रतिपादित हुआ। औद्योगिक क्षेत्र में हुई क्रान्ति ने समाज की काया पलट दी। उद्योगी अपने स्वार्थ हित साधन हेतु राज्य से नई मांग करने लगे जैसे खुली प्रतियोगिता खुला बाजार लाभ कमाने के अनियंत्रित अधिकार आदि। पर राज्य के अत्यधिक नियंत्रण से व्यापार और उद्योगों का दम घुटने लगा। कुछ अर्थशास्त्रियों ने अनुभव किया कि इन क्षेत्रों में राज्य का हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। इनके मतानुसार आर्थिक क्षेत्र में भी कुछ प्राकृतिक नियम लागू होते हैं। जैसे सूर्य नियम से उदय होता और नियम से अस्त होता है। चांद तारे आदि निश्चित नियमों के अन्तर्गत ब्रह्माण्ड में परिभ्रमण करते हैं। ऋतुओं के अपने नियम हैं। फसलों के बीजारोपण, उनका पकने, उनको काटने साम्यन्धी भी प्राकृतिक नियम हैं। आर्थिक जीवन में माँग और पूर्ति मजदूरी आदि के नियम प्राकृतिक नियमों के अन्तर्गत आते हैं। अतः मनुष्य को इन प्राकृतिक नियमों के अनुसार कार्य करना चाहिए। राज्य का इन नियमों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। इस सिद्धान्त का प्रचार-प्रसार सर्वप्रथम अठारहवीं शताब्दी में एक फ्रेंच विचारक ग्वेरेनो द्वारा किया गया था।

अर्थशास्त्र के उद्यत सिद्धान्त का प्रतिपादन एडम स्मिथ ने अपनी विश्वविख्यात ग्रंथ 'वेल्थ ऑफ नेशन्स' में किया है। एडम स्मिथ ने अठारहवीं शताब्दी में प्रचलित आर्थिक क्षेत्र में नियंत्रण हेतु राज्य कानूनों के निर्माण का प्रबल विरोध किया था। इस विचारधारा का प्रभाव फ्रांस और जर्मनी में भी पहुँचा। अनेक विद्वानों ने एडम स्मिथ के विचार का समर्थन किया। परिणाम यह हुआ कि ब्रिटिश संसद ने कई राज्यों में मुक्त द्वार वाणिज्य (फ्री ट्रेड) की नीति का सहारा लिया। फ्रांस के प्रारम्भिक विचारकों बिल्हेम हम्बोल्ट ने गवर्नमेन्ट मिनिमम लिखते हुए कहा था कि राज्य को जहाँ तक हो सके न्यूनतम कार्य करने चाहिए। इंग्लैण्ड में एडम स्मिथ ने इन्हीं विचारों का समर्थन अपने ग्रन्थ 'वेल्थ ऑफ नेशन्स' में किया था। एडम स्मिथ अपनी विदेश यात्रा के दौरान फ्रांसीसी अर्थशास्त्रियों के सम्पर्क में आए तथा वहाँ के उद्योगों पर राज्य नियंत्रण के दुष्परिणाम देखे। तभी इस बात की ओर सकेत किया कि राज्य को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। आर्थिक क्षेत्र को व्यक्ति के लिये खुला छोड़ देना चाहिए।

अठारहवीं सदी के अन्त में एडम स्मिथ ने राज्यों द्वारा कानून बनाकर मजदूरों का काम करने का समय निश्चित किया जाना शालिका को मजदूरों को अनेक प्रकार की सुविधाएँ दिए जाने के लिये विवश करना शालत की विपरीत में संरक्षण कर लगा कर बाधा उत्पन्न करने का विरोध किया। एडम स्मिथ के अनुसार आर्थिक मामले आर्थिक नियमों माँग और पूर्ति प्रतियोगिता बाजार के अनुसार स्वतः चल हों जाएँगे, उनमें राज्य का हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। राज्य का कार्य न्याय व्यवस्था तथा शांति बनाये रखना

है। राज्य को आर्थिक क्षेत्र में केवल रेफरी की भूमिका अदा करते हुए यह देखना चाहिये कि कार्य सही तरीके से हो रहा है या नहीं उसे स्वयं खिलाडी नहीं बनना चाहिए। एडम रिमथ की भांति माल्थस रिकार्डो ने आर्थिक अहस्तक्षेपवाद का समर्थन किया है।

जान स्टुअर्ट मिल (सन् 1723-1820) ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक 'रवाधीनता' में अहस्तक्षेपवाद का समर्थन किया है। मिल ने मनुष्य के कार्यों को दो भागों में बाटा था— (1) व्यक्तिगत—जिसका सम्बन्ध केवल उसके कर्त्ता के साथ से होता है (2) सामाजिक—जिनका सम्बन्ध उनके कर्त्ता व समाज दोनों से होता है। व्यक्तिगत कार्यों में समाज/राज्य को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। प्रत्येक व्यक्ति अपने भाग्य का स्वयं विधाता है। अतः समाज या राज्य को कोई अधिकार नहीं है कि वह व्यक्तिगत मामलों में हस्तक्षेप करे। सामाजिक कार्यों को नियंत्रित करने का अधिकार समाज या राज्य को है। राज्य को आवश्यक बुराई मानते हुए भी मिल ने राज्य को स्वीकार किया है और उसे न्यूनतम कार्य करने को कहा है।

हर्बर्ट स्पेन्सर (1820-1903) ने राज्य को एक बुराई मानकर राज्य के कार्यों पर शक्तियों का विरोध किया है। मनुष्य के लिए राज्य की सत्ता अनिवार्य नहीं है। उसका प्रादुर्भाव एक विशेष कारण से हुआ है और यह कारण है— मनुष्य में स्वार्थ भावना और अपराध की प्रवृत्ति। व्यक्ति जब इन दोनों अयुक्तों से ऊँचा उठ जायेगा तो राज्य की कोई आवश्यकता नहीं रह जायेगी। स्पेन्सर का कहना है कि ऐसा समय रहा है जब राज्य सत्ता नहीं थी, भविष्य में भी ऐसा समय आ सकता है जब राज्य सत्ता न रहे। स्पेन्सर की दृष्टि में राज्य को उन सब कार्यों को अपने हाथों में नहीं लेना चाहिये जिन्हें लोक हितकारी शक्ति कहा जाता है। स्पेन्सर व्यापार व्यवसाय आदि आर्थिक क्षेत्रों में राज्य द्वारा हस्तक्षेप का विरोधी था। यह यहाँ तक कहता था कि सार्वजनिक स्वास्थ्य के लिये कानून बनाना भी अनुचित है। शिक्षा स्वास्थ्य डाक-तार टेलीफोन आदि के संचालन से सम्बन्धित कार्य भी राज्य को नहीं करने चाहिए। प्रत्येक व्यक्ति को अपनी योग्यतानुसार उन्नति करने का पूरा अधिकार है। खुली प्रतियोगिता में योग्य व्यक्ति आगे बढ़ जाएगा और अयोग्य पीछे रहेगा और उसे पीछे ही रहना चाहिए।

प्राणियों पर प्रकृति ने 'योग्यतम की विजय' (सर्वायवल ऑफ दी फिटटेस्ट) का नियम है। जंगल में शेर जैसे ताकतवर जानवर ही जीवित रहते हैं तथा कमजोर पशु पक्षी उनके शिकार होते हैं। प्रकृति पर केवल बड़ी पेड़-पौधे जीवित रहते हैं जो उपयुक्त प्रकार का जल जमीन खाद आदि का पोषण कर लेते हैं। यह नियम समाज पर भी लागू होता है। जिसके अनुसार योग्यतम व्यक्ति ही सफल होते हैं तथा अयोग्य, निर्धन तथा दुर्बल व्यक्ति समाप्त हो जाते हैं। इस व्यवस्था को कोई नहीं रोक सकता है। स्पेन्सर के अनुसार व्यक्ति को अपना विकास स्वयं करने की छूट होनी चाहिए। राज्य का कार्य केवल यह होना चाहिए कि वह जनता की रक्षा आन्तरिक और बाह्य खतरों से करे और अनुबन्धों को लागू करे।

3 राज्य साधन है, साध्य नहीं—अहस्तक्षेपवादियों के अनुसार राज्य साधन है साध्य नहीं है। राज्य सस्था का जन्म ही व्यक्तियों के हितों की पूर्ति के लिए एक साधन के रूप में हुआ है। व्यक्तियों का हित साध्य है राज्य उद्योग साधन है अतः साधन इतना अधिक महत्वपूर्ण नहीं होना चाहिए कि साध्य का अस्तित्व ही न रहे। वेनन के अनुसार "व्यक्ति के हित को समझे बिना समुदाय या समाज के हित की कल्पना करना कोरी बकवास है।" राज्य सस्था काल्पनिक है यह व्यक्तियों की समूह-मात्र है व्यक्तियों के हित सुख में ही राज्य की उन्नति है। अतः जिस वस्तु से व्यक्ति का हित एवम् हित में वृद्धि होती है। उसी से राज्य या समुदाय के सुख एवम् हित में वृद्धि होती है। यदि व्यक्ति चाहता है कि वह सुखी रहे तो उसे स्वयं ही उसके लिए प्रयत्न करना होगा।

4 व्यक्ति को पूर्ण स्वतंत्रता—अहस्तक्षेपवादियों के अनुसार व्यक्ति हित के लिये यह आवश्यक है कि उनमें खुली प्रतिस्पर्धा हो। सामाजिक सांस्कृतिक क्षेत्रों में वे एक-दूसरे का स्वतन्त्रतापूर्वक अधिकाधिक मुकाबला कर सकें। प्रत्येक व्यक्ति स्वयं अपने हित का सर्वात्म्य रीति से सम्पादन कर सकता है। प्रत्येक व्यक्ति को अपने हित स्वयं सम्पादन करने का मौका मिलना चाहिए। इसके लिए व्यक्ति को अधिक से अधिक स्वतन्त्रता प्रदान की जाए। अहस्तक्षेपवादी फ्रांसीसी विचारकों ने 'लैसे फेयर' शब्द प्रयुक्त किया था। जिसका अर्थ है — "स्वतन्त्रता से काम करने दो जैसा होता है वैसा होने दो।" राज्य के लिए यही उचित है कि व्यक्तियों को स्वतन्त्रता से काम करने दे जैसा होता है वैसा होने दे। आर्थिक क्षेत्र में राज्य द्वारा हस्तक्षेप का परिणाम यह होता है कि मनुष्य स्वतन्त्रता के साथ प्रयत्न नहीं कर पाते हैं इससे उसके व्यक्तिगत और सामूहिक दोनों प्रकार के हितों में बाधा उपस्थित होती है। हर्बर्ट स्पेन्सर ने लिखा है "अतीत के अनुभवों ने हमें सिखाया है कि सुख कभी भी राज्य के प्रयत्नों से नहीं मिला है वरन् व्यक्ति को स्वतन्त्र छोड़ देने से मिला है। राज्य का कार्य-क्षेत्र नगरात्मक नियंत्रण ही होना चाहिए।" स्पष्ट है अहस्तक्षेपवादी आर्थिक क्षेत्र में पूर्ण स्वतन्त्रता के पक्षधर हैं। वह आर्थिक विकास हेतु व्यापार और उद्यम पर राज्य का नियंत्रण नहीं चाहते हैं। वह 'मुक्त व्यापार' में विश्वास करते हैं। उनका विश्वास है कि माँग और पूर्ति जैसे प्राकृतिक नियम व्यापार को स्वतन्त्र नियंत्रित कर देते हैं। अतः राज्य को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए।

■ राज्य अयोग्य सस्था—अहस्तक्षेपवादी राज्य को एक अयोग्य सस्था मानते हैं। राज्य सस्था का अध्ययन करने से पता चलता है कि राज्य ने अनेक कानून मूर्खतापूर्ण रूप से निर्मित किये हैं जो व्यापार वाणिज्य एवं औद्योगिक क्रियाओं को प्रभावित करते हैं। स्पेन्सर के अनुसार— "राज्य विधानमण्डल में अशिक्षित अनुभवहीन सदस्यों ने अतीत काल में कितनी भयंकर भूलें कर समाज को हानि पहुँचाई है। अतः भविष्य में उन पर कोई भरोसा नहीं रखा जाना चाहिए।" अतः अहस्तक्षेपवादियों के अनुसार राज्य द्वारा निर्मित मूर्खतापूर्ण कानून कभी भी व्यक्ति हित में सफल नहीं हुये हैं।

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा के प्रमुख सिद्धान्त अग्रलिखित मान्यता पर आधारित है —

- 1 राज्य का अस्तित्व इसलिए है कि अपराध होते हैं और राज्य के द्वारा सुरक्षा की जिम्मेदारी है।
- 2 व्यक्ति के व्यक्तित्व का सर्वांगीण विकास केवल स्वतन्त्र वातावरण में ही सम्भव है।
- 3 मनुष्य का भौतिक और आर्थिक विकास मुक्त प्रतिस्पर्धा द्वारा ही सम्भव है।
- 4 राज्य को केवल नकारात्मक कार्य ही करने हैं।
- 5 राज्य के कार्यों में निजी प्रेरणा का अभाव है।

अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा के पक्ष में तर्क

अहस्तक्षेपवादी राज्य के पक्षधर विचारकों ने अहस्तक्षेपवादी राज्य के पक्ष में अनेक तर्क एवं युक्तियाँ दी हैं। ये तर्क एवं युक्तियाँ आर्थिक नैतिक ऐतिहासिक एवं वैज्ञानिक दृष्टिकोणों से युक्त हैं। इन समस्त तर्कों का सक्षिप्त किन्तु उपयोगी विवरण निम्न प्रकार है -

1 नैतिक तर्क—अहस्तक्षेपवादियों का नैतिक तर्क यह है कि प्रत्येक व्यक्ति का व्यक्तित्व योग्यता बुद्धि आदि विशेषताएँ अलग-अलग हैं। अतः उसे अपने विकास का पूरा-पूरा अवसर दिया जाय। कोई भी व्यक्ति अपने व्यक्तित्व का विकास तभी कर सकता है जब राज्य सराफा उसके कार्यों में हस्तक्षेप न करे। वह जिस प्रकार और जिस संस्थान से चाहे शिक्षा प्राप्त करे। वह अपनी इच्छानुसार व्यवसाय या व्यापार करे। अगर धन संचयित करना चाहता है तो उसे इसका पूरा अवसर मिलना चाहिए। स्वतन्त्र प्रतियोगिता व्यक्ति में उच्चतम सम्भावनाएँ विकसित करती है। उसकी प्रेरणा शक्तियों को तीव्र और साराफा बनाती है और उसकी आत्म निर्भरता की भावना में वृद्धि करती है। प्रत्येक व्यक्ति का स्वभाव है कि वह अपने निजी हित को अधिक महत्वपूर्ण मानता है।

राज्य अगर व्यक्ति के जीवन में हस्तक्षेप करता है तो व्यक्ति की आत्मनिर्भरता और अतः प्रेरणा का हारा जाता है क्योंकि राज्य सभी व्यक्तियों के लिए एक जैसी व्यवस्था करता है। व्यक्ति की रुचि न होने के कारण वह उत्तम सहयोग नहीं करता है, जितना उस करना चाहिये। उदाहरणार्थ—व्यवसाय जब राज्य के अधीन हो जाता है तो उसके सम्बलकों को कम स्पर्ध करने और बढ़िया माल तैयार करने की प्रवृत्ति नहीं होती है। राज्य द्वारा संचालित संस्थानों को व्यक्ति अपना निजी संस्थान समझकर कार्य नहीं करता है। वह अपना दून-पसीना एक कर कार्य करने में विरप्ता नहीं करता है। मनुष्य केवल मशीन के पुर्जे की भाँति कार्य करता है। वह अपने कार्य के साथ कोई स्वहित भावना भी नहीं रखता है। अतः अहस्तक्षेपवादी नैतिक दृष्टि से व्यक्ति के विकास हेतु अधिकतम स्वतन्त्रता और राज्य संस्था के न्यूनतम हस्तक्षेप का समर्थन करते हैं। इनके अनुसार व्यक्ति के जीवन का महत्वपूर्ण पहलू उसका नैतिक विकास है।

2 आर्थिक तर्क—आर्थिक दृष्टि से भी अहस्तक्षेपवादी समर्थकों का मानना है कि व्यक्ति अपनी आर्थिक उन्नति तभी कर सकता है जब उसे विरप्ता हो जाए कि उसे

अपनी मेहनत का पूरा-पूरा फल मिल सकेगा। इनके अनुसार व्यक्ति अपने लाभ-हानि को अच्छी तरह समझता है। मनुष्य व्यवसाय कल-कारखाने खोलने नये साधनों का आविष्कार आर्थिक लालच के कारण ही करता है। यदि व्यक्ति को आर्थिक क्षेत्र में स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है तो पूँजीपति को नये-नये व्यवसाय शुरू करने की प्रेरणा मिलती है। वह इस बात का प्रयास करता है कि अच्छी से अच्छी गुणवत्ता वाला माल सस्ती से सस्ती कीमत में तैयार किया जा सके। दूसरी ओर मजदूर को भी अदसर मिलता है कि वह अपने श्रम को खुले बाजार में अच्छी से अच्छी शर्तों पर और अधिक से अधिक कीमत पर बेच सके। उपभोक्ताओं को यह भौका मिलता है कि वह माल को जिस बाजार से चाहे खरीद सके। सबकी प्रवृत्ति अधिक काम करने की होती है इससे व्यक्ति और समाज दोनों सम्पन्न होते हैं। इसके विपरीत जब राज्य आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप करता है या नियंत्रण के नियम बनाता है तो मजदूरों में कम से कम समय काम करके अधिक से अधिक मजदूरी प्राप्त करने की प्रवृत्ति होती है। राज्य द्वारा मजदूरों के हितों में कानून बनाने से मजदूर पूरी तरह अपनी शक्ति एवं समय का उपयोग आर्थिक उत्पत्ति के लिये करना चाहता है। व्यापारी पूँजीपतियों में भी कार्य करने में शिथिलता दिखाई देती है। पूँजीपति की धारणा है कि राज्य ने कानून बनाकर मजदूरों के हित व लाभ के लिये जो व्यवस्था की है वह सर्वथा अनुचित है। इससे उनका सारा लाभ मजदूरों के पास चला जाता है। अगर सरकार वस्तुओं की कीमतें स्थिर करने लगे या लाभ को नियंत्रित करने लगे तो पूँजीपतियों में अपने कार्य के प्रति उत्साह की कमी आ जाएगी।

अहस्तक्षेपवादी अर्थशास्त्रियों में एडम स्मिथ माल्थस रिकार्डो तथा मिल का कहना है कि राज्य को आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। वस्तुओं का मूल्य माँग और पूर्ति के सिद्धान्त के अनुसार स्वतः निर्धारित हो जाता है। अगर वस्तु का उत्पादन कम है और वस्तु की माँग अधिक है तो वस्तु महँगी होगी। अगर वस्तु का उत्पादन बहुत अधिक मात्रा में हुआ है और वस्तु की माँग कम है तो वस्तु सस्ती होगी। वेतन व मजदूरी प्राकृतिक आर्थिक नियमों से निर्धारित होती है। जब मजदूरों की संख्या कम होगी तो उनका वेतन अधिक होगा। अगर मजदूरों की संख्या बहुत अधिक है तो उनका वेतन बहुत कम होगा। माल्थस के जनसंख्या सिद्धान्त के अनुसार जीवन सामग्री और खाद्य पदार्थों में वृद्धि घनात्मक श्रृंखला (अर्थमेट्रिकल प्रोग्रेशन) के अनुसार होती है पर जनसंख्या वृद्धि गुणात्मक ढंग (ज्योमेट्रीकल प्रोग्रेशन) से होती है। महामारी युद्ध अकाल सरीखी आपदाओं द्वारा सन्तुलन स्थापित हो जाता है। एडम स्मिथ का मत है कि आर्थिक विकास के लिये राज्य का आर्थिक क्षेत्र में नियंत्रण नहीं होना चाहिये। वेन्थम ने यहाँ तक कहा था कि प्रत्येक व्यक्ति द्वारा अपनी इच्छानुसार स्वतन्त्रतापूर्वक अपनी भूमि श्रम पूँजी और साधनों से काम लेने में सबका सामान्य हित साधन होता है।

पर पड़ता है। राज्य की बागडोर अनुभवहीन व्यक्तियों के हाथ में आ जाती है। ये न केवल उसके लिये उपयुक्त योग्यता रखते हैं वरन् उनकी दिलचस्पी भी नहीं होती है। राज्य सभी कार्य सुचारु रूप से नहीं कर सकता है। कार्य में शिथिलता आती है और जनता को भी हानि का सामना करना पड़ता है। अपने कार्य में प्रत्येक व्यक्ति विशेष रुचि रखता है वह जानता है अपना काम कैसे करना है। अतः उस कार्य को उस मनुष्य के हाथ में छोड़ दिया जाय तो व्यक्ति स्वतंत्र प्रतियोगिता स्वतंत्र विचार तथा रहन-सहन द्वारा अपनी शक्तियों का पूर्ण उपयोग कर उन्हें विकसित कर सकता है। फलतः व्यक्ति और समाज दोनों का समान रूप से हित होगा।

अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा की आलोचना

अहस्तक्षेपवादी विचारधारा के विरोधी विचारकों का मानना है कि अहस्तक्षेपवादी विचारकों ने अपने तर्कों द्वारा राज्य के कार्यों का भ्रातिपूर्ण चित्रण किया है। जिसे पूर्णतया सही नहीं कहा जा सकता है ऐसे आलोचकों ने अहस्तक्षेपवादी विचारधारा की आलोचना निम्न प्रकार प्रस्तुत की है —

1 राज्य आवश्यक बुराई नहीं—अहस्तक्षेपवादियों द्वारा राज्य को एक आवश्यक बुराई कहना नितांत गलत है। आलोचकों का मानना है कि मनुष्य पूर्णतया धार्मिक, रादाचारी परमार्थी हो जाएगा तब भी राज्य की आवश्यकता रहेगी। राज्य का कार्य केवल मात्र अपराधियों को दण्ड देना या बुराई को रोकना ही नहीं है। राज्य मनुष्यों के सामुदायिक हितों को प्रोत्साहित करता है। मनुष्य अपनी उन्नति राज्य के संरक्षण में रहकर ही कर सकता है। राज्य व्यक्तियों के कल्याण हेतु कई योजनाएँ बनाता है। मनुष्य स्वभाव से एक सामाजिक प्राणी है। यह समुदाय बनाकर रहता है। सामूहिक रूप से अपनी उन्नति करता है। राज्य भी मनुष्यों का एक समुदाय है। राज्य मनुष्यों की सामूहिक उन्नति का साधन है। अरस्तु ने कहा था कि "राज्य का जन्म मनुष्य जीवन के लिये ही हुआ है पर उसकी सत्ता अधिक उत्तम जीवन के लिये रहती है। राज्य के अभाव में मानव जीवन असुरक्षित है। राज्य का मुख्य कार्य व्यक्ति के जान और माल की रक्षा करना है। इसी कार्य के लिये राज्य की उत्पत्ति की गई थी। पर आज राज्य मानव कल्याण और विकास के लिये कई योजनाएँ भी बनाता है, उन्हें क्रियान्वित भी करता है। अहस्तक्षेपवादियों की यह भूल है कि व्यक्ति को स्वतंत्र छोड़ देने मात्र से सभ्यता को बढ़ावा मिलता है। यद्युक्त एक उन्नत सभ्यता के लिये मानव जीवन की गतिविधियों में राज्य द्वारा नियमन किया जाना चाहिए और यह जरूरी भी है। बरौक ने ठीक ही कहा है कि — "राज्य की सभी विज्ञानों में भागीदारी है सभी कलाओं में भागीदारी है सभी गुणों में और सभी उचित प्रकरणों में भागीदारी है। राज्य मानव विकास और उन्नति के लिये आवश्यक है। इसे अनावश्यक बुराई कहना उचित नहीं है।"

2 व्यक्ति सदैव अपने हितों का सर्वोत्तम निर्णायक नहीं होता—अहस्तक्षेपवादी विचारकों का यह तर्क कि व्यक्ति अपने हितों का स्वयं निर्णायक है और अपना भला-बुरा व्यक्ति अवधी तरह जानता है और अपने हित में कार्य करने की उसमें क्षमता भी

है ठीक नहीं है। आज विकसित साम्यता से मानव जीवन में काफी परिवर्तन आ गया है। समाज का स्वरूप भी जटिल हो गया है। ऐसी स्थिति में व्यक्ति के लिये अपने हित की बात समझना सम्भव नहीं रहा है। उदाहरणार्थ— एक व्यक्ति बाजार में अपनी भूख-प्यास मिटाने के लिए किसी दुकान से खाने के लिए खरीदता है या कोई पेय पदार्थ खरीदता है तो उसे इस बात की स्वयं जानकारी नहीं है कि वह खाद्य पदार्थ या पेय शुद्ध है या कीटाणु रहित है। न ही व्यक्ति को इस बात का ज्ञान हो पाता है कि जहाँ वह किराये के मकान में रह रहा है उसके आसपास उसके स्वास्थ्य को हानि पहुँचाने वाला वातावरण है। आलोचकों के कथनानुसार राज्य का स्वास्थ्य विभाग ही केवल व्यक्ति के स्वास्थ्य के बारे में सोच सकता है। राज्य कानून बनाकर बाजार में शुद्ध वस्तुओं के वितरण की व्यवस्था करता है। आयातीय कॉलोनी के आसपास के वातावरण को मनुष्य के स्वास्थ्य के अनुरूप बनाता है।

राज्य ही व्यक्ति की और सन्तानों के लिये उपयोगी शिक्षा की व्यवस्था करता है। क्योंकि व्यक्ति स्वयं नहीं जानता है कि उनके बच्चों के लिए किस विषय की शिक्षा उपयोगी है। गार्नर ने लिखा है "प्रत्येक देश में ऐसे व्यक्ति हैं जो इन खतरों को दूर करने का विचार नहीं कर सकते जिनके बारे में वे अनभिज्ञ हैं। राज्य कभी-कभी मनुष्य की मनोवैज्ञानिक, नैतिक और यहाँ तक कि शारीरिक आवश्यकताओं की व्यवस्था हेतु स्वयं व्यक्ति की अपेक्षा अच्छा निर्णय करता है।" व्यक्ति एक सामाजिक प्राणी है उसकी व्यक्तिगत आवश्यकताओं के साथ-साथ सामाजिक आवश्यकताएँ भी होती हैं। व्यक्ति स्वार्थवश केवल अपने बारे में ही सोच सकता है। समाज के बारे में वह अधिक नहीं सोच सकता। कई बार एक व्यक्ति का हित दूसरे व्यक्ति के हित या मार्ग में बाधा उत्पन्न कर देता है। ऐसे में राज्य के पास अपेक्षाकृत अधिक समझ है। अहस्तक्षेपवादियों ने केवल व्यक्ति की स्वतंत्रता पर ही जोर दिया है। वह यह भूल गये हैं कि व्यक्ति स्वतंत्रता का कोई सामाजिक पक्ष भी होता है।

3 राज्य और व्यक्ति स्वतंत्रता परस्पर विरोधी नहीं—अहस्तक्षेपवादी विचारक मानते हैं कि राज्य और व्यक्ति-स्वतंत्रता परस्पर विरोधी हैं। राज्य के पास जितनी अधिक शक्ति होगी व्यक्ति-स्वतंत्रता उतनी ही कम होगी। राज्य द्वारा मानव जीवन में हस्तक्षेप एवं नियंत्रण का अर्थ व्यक्ति की स्वतंत्रता को छीनना है यह मानना उचित नहीं है। राज्य द्वारा मानव जीवन में हस्तक्षेप एवं नियंत्रण से व्यक्ति-स्वतंत्रता का हनन नहीं होता है। वरन् उसे अधिक शक्तिशाली व्यक्तियों के दबाव से मुक्त रखकर स्वतंत्रता के साथ विकास व उन्नति करने का अवसर प्रदान करना है। राज्य नियंत्रण से तात्पर्य निर्बल और शक्तिहीनो को भी स्वतंत्रतापूर्वक जीने एवं विकास करने का अवसर मिलना है। उदाहरणार्थ— धनी पूँजीपति अपनी पूँजी लगाकर कारखाना खोलता है। वह मजदूरों का शोषण करता है। ऐसे में धनी व्यक्ति और अधिक धनी और निर्धन और निर्धन हो जाएगा। यह व्यवस्था अनियंत्रित औद्योगीकरण के कारण उत्पन्न होगी। राज्य पूँजीपतियों की इस

स्वतंत्रता को नियंत्रित कर ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न करता है कि मजदूर को उचित वेतन मिल सके तथा उनके शोषण को रोका जा सके। राज्य के इस कार्य से मजदूरों में आत्मविश्वास एवं अपनी उन्नति करने का अवसर मिलता है। राज्य कानून बनाकर व्यक्ति-स्वतंत्रता के लिये जो सीमाएँ निर्धारित करता है वह केवल व्यक्ति की स्वतंत्रता की रक्षा के लिये नहीं बल्कि सामाजिक स्वतंत्रता में सहायक होती है।

4. **राज्य की असफलता का गलत तर्क**—अहस्तक्षेपवादियों के अनुसार इतिहास से पता चलता है कि जब-जब राज्य ने व्यापार व व्यवसाय के क्षेत्र में हस्तक्षेप किया है उसे असफलता ही मिली है। यह सत्य है कि भूल करना मनुष्य का स्वभाव है। राज्य मनुष्यों की एक सस्था है। मनुष्य ही सरकार के रूप में कार्य करता है। ऐसे में राज्य कार्यों में भी भूल होना स्वाभाविक है। जब निजी व्यापार व व्यवसाय का संचालन व्यक्ति करता है उसमें भी भूल होती है। इसी कारण हक्सले ने कहा है कि "राज्य या सरकार की रिश्ति एक ऐसे मनुष्य के समान है जो शीशे के बने घर में रहता है जनता उसके कार्यों और असफलताओं को प्रत्यक्ष देख सकती है और सदा उसकी आलोचना बग अवरार पाती रहती है।" इसके विपरीत निजी व्यवसाय व व्यापार उस मनुष्य के समान है जो पथरो के बने अपारदर्शी किले में रहता है जिसे कोई देख नहीं सकता है और जिसके पास कोई पहुँच नहीं सकता है। इस दशा में व्यक्ति की भूल एवं असफलता का ज्ञान जनता को हो सके, तो आश्चर्य की कोई बात नहीं है।

राज्य और व्यक्ति दोनों द्वारा व्यापार व व्यवसाय में भूल होना सम्भव है। राज्य की तुलना में निजी व्यापार व व्यवसाय में अधिक भूलें होती हैं तभी तो कई व्यवसायियों का दियाला निकल जाता है। वे अपनी भूलों के कारण अपनी देणदारी अदा नहीं कर सकते हैं। अन्तर केवल यह है कि व्यक्तिगत भूलों का जनता को पता नहीं चलता है। राज्य की भूलों की जानकारी समस्त जनता को हा जाती है।

■ **योग्यता की विजय का सिद्धांत** अध्येहारिक—अहस्तक्षेपवादी विचारक हर्बर्ट स्पेन्सर ने योग्यता की विजय के सिद्धांत की वकालत की है। यह सिद्धांत मनुष्यों पर लागू नहीं किया जा सकता है क्योंकि यह पशु जगत का सिद्धांत है। मनुष्य मानवी दायित्वों और वर्तव्यों की समझ रखने वाला प्राणी है। उसका कर्तव्य है कि निर्बल एवं असहायों की सहायता करे। मनुष्यों पर उक्त सिद्धांत लागू करने का अर्थ हिराक व्यक्तियों की विजय को स्वीकार करना है। जीवन सघर्ष में सफलता प्राप्त करना योग्यता की कसौटी नहीं माना जा सकता है। हक्सले के शब्दों में "राज्य एक मानवीय सस्था है और इसके अन्तर्गत पारस्विक शक्ति से सम्बन्धित कानूनों का पालन नहीं किया जाना चाहिए। हमारा उद्देश्य योग्यता के व्यक्ति को जीवित रखने की अपेक्षा सभी जीवित व्यक्तियों को योग्य बनाना होना चाहिए।"

■ **व्यक्ति, राज्य और समाज की गलत धारणा**—अहस्तक्षेपवादियों की धारणा है कि समाज समुदाय एवं राज्य सभी सस्थाएँ व्यक्तिहित के लिए ही हैं जो पूर्णतया सही नहीं हैं। वस्तुतः व्यक्ति की समाज समुदाय या राज्य से अलग कोई सत्ता नहीं होती है। अरस्तू के अनुसार— “मनुष्य सामाजिक प्राणी है। वह समाज में उत्पन्न होता है। समाज में जीवन बीताता है और समाज में ही उसकी मृत्यु होती है। समाज से बाहर मनुष्य या तो पशु हो सकता है या देवता।”

मनुष्य का व्यक्तित्व समाज की ही देन है। वास्तव में व्यक्ति समाज पर निर्भर है। आज मनुष्य जो दिखाई देता है उसका रूप समाज या राज्य की देन है। व्यक्ति का समाज या राज्य से बाहर कोई अस्तित्व है ही नहीं। यदि कोई मनुष्य रोबिन्सन क्रूसो के समान किसी द्वीप में अकेला रहे तो उसे सत्य अहिंसा परोपकार दया आदि गुणों को विकसित करने का अवसर कहाँ प्राप्त होगा? हमारे जीवन के सभी कार्यों का सम्बन्ध अन्य व्यक्तियों के साथ होता है। यही कारण है कि समाज में रहते हुए व्यक्ति के कार्यों को नियंत्रित करने की आवश्यकता होती है ताकि ये दूसरों के लिये हानिकारक न हों। समाज और राज्य द्वारा यह नियंत्रण सम्भव है। स्पष्ट है कि व्यक्ति को समाज और राज्य की आवश्यकता है।

7 **राज्य और स्वतंत्रता परस्पर विरोधी नहीं**—अहस्तक्षेपवादी राज्य और स्वतंत्रता को परस्पर विरोधी मानते हैं। यह धारणा सही नहीं है। आज इस बात को सिद्धांत रूप में स्वीकार किया जाने लगा है कि राज्य स्वतंत्रता विरोधी नहीं है वरन् राज्य विभिन्न व्यक्तियों एवं हितों में सामंजस्य स्थापित करने वाली सस्था है ताकि समाज से सभी व्यक्ति उन्नति कर सकें। यह भी अनुभव किया जाने लगा है कि मनमाने ढंग से कार्य करने को ही स्वतंत्रता नहीं माना जा सकता। सच्ची स्वतंत्रता सामाजिक नियमों का पालन करके ही प्राप्त की जा सकती है। अहस्तक्षेपवादी विचारक मिल ने स्वतंत्रता का अर्थ नकारात्मक स्वतंत्रता मानते हुए राज्य को स्वतंत्रता का विरोधी माना है। उदाहरणार्थ— एक बहुत छोटा बालक दिन भर इधर-उधर स्वतंत्रतापूर्वक खेलता या घूमता रहता है, जब माता-पिता उसे जबरदस्ती स्कूल पढ़ने के लिए भेजते हैं तो यह समझता है कि मेरी खेलने और घूमने की स्वतंत्रता में दखल दिया जा रहा है मेरी स्वतंत्रता छीनी जा रही है। माता-पिता ने उसकी स्वतंत्रता छीनी नहीं है वरन् उसे योग्य बनाने में सहायता ही की है। जब वह पढ़-लिख कर योग्य व्यक्ति बनता है तो सही माने में स्वतन्त्रता का उपयोग कर सकता है। ठीक यही स्थिति राज्य की है।

राज्य स्वतन्त्रता विरोधी नहीं है। वरन् राज्य नियम बनाकर अनेक लोककल्याणकारी कार्य और सुविधाएँ प्रदान करता है। व्यक्ति जीवन को सुखमय बनाने का प्रयास करता है। अगर व्यक्तियों को स्वतन्त्रता दे दी जाएगी तो वो स्वतन्त्रता का दुरुपयोग करने लगेगा तथा उच्छृंखल हो जायेगे। यही नहीं अराजकतापूर्ण वातावरण हो जायेगा। अतः राज्य के हस्तक्षेप के बिना सच्ची स्वतन्त्रता सम्भव नहीं है।

अहस्तक्षेपवादी राज्य में लोक प्रशासन

उक्त विवेचन से स्पष्ट होता है कि अहस्तक्षेपवादी चिन्तक राज्य का मानव जीवन में अधिक हस्तक्षेप नहीं चाहते थे। वे व्यक्ति की स्वतन्त्रता के पक्षधर थे। राज्य का कार्य क्षेत्र केवल अपराधों के विरुद्ध कार्यवाही करने, बाह्य आक्रमणों से रक्षा और आन्तरिक शांति स्थापना तक सीमित रखते थे। व्यक्ति का कल्याण राज्य की कार्य सूची से बाहर था। हर्बर्ट स्पेंसर ने कहा था—'राज्य का अस्तित्व केवल इसलिए है कि अपराधों को दबाने के लिए राज्य का कार्य रक्षा करना है न कि पापों और विस्तार करना।' स्पेंसर ने भी राज्य के उक्त तीन कार्यों को राज्य के सीमा क्षेत्र में रखा है— (1) बाहरी शत्रुओं से व्यक्ति की सुरक्षा (2) आन्तरिक शत्रुओं से व्यक्ति की रक्षा करना, और (3) वैयक्तिक अनुपयुक्तों को दूर करना।

अहस्तक्षेपवादी राज्य में राज्य के कार्य सीमित होने के कारण लोक प्रशासन के कार्य भी सीमित थे। उनके अनुसार इस राज्य में—

1. लोक प्रशासन केवल सेना और पुलिस प्रशासन मात्र होगा।
2. लोक प्रशासन की संगठनात्मक संरचना का आकार बहुत छोटा होगा।
3. लोक प्रशासन की संरचना सरल होगी।
4. लोक प्रशासन में प्रशासनिक विशेषीकरण की आवश्यकता नहीं होगी।
5. लोक प्रशासन के लिए किसी व्यवस्थित कार्य प्रणाली की भी आवश्यकता नहीं होगी, क्योंकि कार्य एक प्रक्रियाएँ अत्यन्त सरल होंगी।
6. लोक प्रशासन में साधन, प्रत्याभोजन, शक्ति प्रयोजन आदि की समस्याएँ नहीं होंगी, क्योंकि लोक प्रशासन के उद्देश्य साधारण एवं सरल हैं।
7. सरकार को अधिक कानून बनाने की आवश्यकता नहीं होगी, क्योंकि सरकार के कार्यों का अधिक विस्तार नहीं है।
8. लोक प्रशासन में विशाल नौकरशाही का अभाव होगा।

अहस्तक्षेपवादी विचारक राज्य को लोक कल्याणकारी कार्यों से पृथक् रखते हैं। राज्य के कार्य स्वतः प्राकृतिक नियमानुसार सम्पादित होते हैं। राज्य में व्यक्तियों के लिए स्कूल, कॉलेज, अस्पताल, वाचनालय, पुस्तकालय, सड़क निर्माण, उद्यान आदि प्रशासनिक सरथाएँ नहीं होंगी। केवल पुलिस और रक्षात्मक कार्य करने वाले विभाग और सैनिक व पुलिस कार्य करने वाले अधिकारी होंगे। यहाँ पर अधिकारी नौकरशाही के प्रतीक होंगे। आज विश्व के सभी राज्य लोककल्याणकारी राज्य हो गए हैं। अब वे दिन समाप्त हो गए हैं कि जब राज्य मानव जीवन में कम से कम हस्तक्षेप करता था। आज राज्य का उद्देश्य अधिकतम लोगों का अधिकतम कल्याण करना है। अतः लोक प्रशासन के कार्य-क्षेत्र में भी पर्याप्त वृद्धि हुई है। प्रशासन का कार्य जटिल हो गया है।

अध्याय-3

लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा

यूनानी विचारकों में अरस्तू को यह श्रेय दिया जाता है कि उसने सर्वप्रथम राज्य की उपयोगिता का वर्णन किया था। अरस्तू के मतानुसार, "राज्य की उत्पत्ति व्यक्ति के जीवन के लिये हुई है और उसका अस्तित्व श्रेष्ठ जीवन की प्राप्ति के लिये निरन्तर बना हुआ है। श्रेष्ठ एवं सुखी जीवन मनुष्य का उद्देश्य है और इसी उद्देश्य की पूर्ति राज्य द्वारा की जाती है।" 'राज्य के स्वरूप के सदर्म में यह पूर्ण विवरण नहीं माना जा सकता है, क्योंकि अरस्तू के इस विचार में राज्य के स्वरूप से सम्बन्धित अन्य पक्षों को स्पष्ट नहीं किया गया है। क्रियात्मक रूप से राज्य एक संगठित शक्ति है। राज्य व्यक्ति के जीवन से सम्बन्धित सभी सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक क्षेत्रों के लिये कार्य करता है। कई प्रकार के अधिकार प्रदान करता है, कर्तव्य निश्चित करता है। कभी-कभी दण्ड की व्यवस्था भी करता है। राज्य के उद्देश्य एवं कार्यों के प्रश्नों पर अलग-अलग विचार व्यक्त किए गए हैं। कई लेखक राज्य के कार्य-क्षेत्र को उचित बताते हैं तो कई उसे अनुचित सिद्ध करते हैं।

आज परिवर्तित परिस्थितियों में किसी राज्य की महानता या श्रेष्ठता उसकी शक्ति सम्पन्नता से नहीं आकी जाती है, वरन् इस सम्बन्ध में यह भी देखा जाता है कि अमुक राज्य किस हद तक लोक कल्याणकारी है। लोक कल्याणकारी राज्य का विचार निरन्तर जोर पकड़ रहा है और सभी प्रकार की शासन प्रणालियों वाले राज्य अपनी परिस्थितियों के अनुसार अपने राज्य को लोक कल्याणकारी बनाने का प्रयास कर रहे हैं। यही कारण है कि आधुनिक विश्व के सभी राज्य चाहे वह एशिया अफ्रीका के विकासशील देश हो या यूरोप के आधुनिकतम औद्योगिक रूप से विकसित देश सर्वत्र लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा राजनीति शास्त्र के शब्दकोश की अभिन्न अंग बन गई है। लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा द्वारा राज्य के कार्यक्षेत्र का विस्तार हुआ है।

लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा का अभ्युदय

मानव हित के साधन के रूप में राज्य का विचार कोई नवीन विचार नहीं है। उसका अस्तित्व प्राचीन और पाश्चात्य दोनों ओर की अति प्राचीनकालीन राजनीतिक

विचारधाराओं में मिलता है। प्राचीनकाल में रामराज्य की जा अवधारणा प्रचलित थी उसमें लोक कल्याणकारी भाव निहित था कि प्रत्येक व्यक्ति का अपने व्यक्तित्व के सर्वांगीण विकास के लिए अवसर मिलना चाहिये। राज्य का कर्तव्य है कि वह अपने राज्य के सभी व्यक्तियों को विकास के सभी अधिकार प्रदान करे। महाभारत के शांति पर्व में भी कहा गया है कि 'राज्य को निरन्तर सत्य की रक्षा करना चाहिए, व्यक्तियों का नैतिक जीवन का पथ-प्रदर्शन शुद्धि तथा नियंत्रण करना चाहिए तथा पृथ्वी को मनुष्य के निवास योग्य एवं सुखदायिनी बनाना चाहिए।' वेदव्यास ने महाभारत में यहाँ तक कहा है 'जो सम्राट अपनी प्रजा को पुत्रवत् समझकर उसके चहुँमुखी विकास का ध्यान नहीं रखता, वह नरक का भागी होता है।'

पारघात्य राजनीतिक विचारक प्लेटो और अरस्तू ने जो विचार व्यक्त किये थे उनमें लोककल्याणकारी विचार निहित था। दोनों ने राज्य को एक नैतिक संगठन कहा है। जिसका उद्देश्य किसी एक वर्ग विशेष के लिये न होकर समस्त नागरिकों का कल्याण करना है। मध्ययुग में विलियम जे एस मिल ने जो विचार व्यक्त किये हैं इनमें भी लोक कल्याणकारी राज्य की भावना निहित है।

नि सन्देह राज्य का स्वरूप मूलतः ही लोक कल्याणकारी है। राज्य का यह स्वरूप देशकाल के अनुसार बदलता रहा है। यह विचार अपने आधुनिक रूप में किस प्रकार आया यह जानने के लिये हमें उन्नीसवीं शताब्दी की राजनीतिक विचारधारा का इतिहास देखना होगा।

उन्नीसवीं शताब्दी तत्कालीन व्यक्तिवादी विचारधारा ने राज्य के कार्य क्षेत्र को अत्यन्त सन्कुचित कर दिया था। इस समय राज्य का कार्य पुत्रि कार्य तक सीमित था। व्यक्तिगत जीवन के हर क्षेत्र में प्रतिगोणिता का बोलबाला था। व्यक्ति को स्वतंत्र छोड़ देने के परिणामस्वरूप आर्थिक क्षेत्र में पूँजीपतियों को घनघन का अवसर मिल गया और उन्होंने निर्धन श्रमियों का पर्याप्त शोषण किया। इस अमानुषिक व्यवहार के विरुद्ध राज्य को फौद्री अधिनियम का निर्माण कर शोषितों की रक्षा करनी पड़ी। शोषण के विरुद्ध आवाज बढ़ती ही गई और यह कहा जाने लगा कि कला-कौशल, व्यापार और कृषि सम्बन्धी उत्पादनों का श्रेय उन अनगिनत मजदूरों को है जो वस्तुतः कारखानों और खेतों में काम करते हैं। न कि थोड़े से पूँजीपतियों का जो पूँजी लगाते हैं, और कारखानों, खेतों और व्यापारों के मालिक होते हैं। अतः उत्पादन का उपयोग थोड़े से मालिकों द्वारा न होकर अनगिनत मजदूरों द्वारा होना चाहिए। कार्ल मार्क्स के समाजवादी सिद्धान्त के अन्तर्गत तत्कालीन राजकीय व्यवस्था को इस प्रकार की शोषण प्रधान व्यवस्था के लिए उत्तरदायी ठहराया गया तथा तत्कालीन सामाजिक व्यवस्था को बदलने के लिए यह आवश्यक समझा गया कि राज्य का तत्कालीन पूँजीवादी स्वरूप ही बदला जाय।

उक्त विचारधारा का क्रियात्मक रूप सर्वप्रथम रूस में देखने को मिला, जहाँ सन् 1917 की महान् क्रान्ति ने जार के अत्याचारी शासन का अन्त कर दिया। उसके

स्थान पर श्रमिकों के एक ऐसे अधिनायक तंत्र का उदय हुआ जिसमें एक ऐसी व्यवस्था की स्थापना का प्रयास किया गया जो वर्गहीनता पर आधारित हो। इस परिवर्तन पर बड़े-छोटो राज्यों की पुरानी दुनिया तथा ससदीय शासन प्रणाली को आश्चर्य हुआ। उन्होंने प्रारम्भ में इस नवीन व्यवस्था का विरोध किया। किन्तु धीरे-धीरे जब उन राज्यों ने देखा कि इस नवीन व्यवस्था ने साकार रूप धारण कर लिया है। अन्त में उन्हें भी इसी रीति-रिवाज करना पड़ा। इसके साथ-साथ साम्यवाद ने निर्धन शोषितों तथा सामाजिक एवं आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए लोगों पर जादू-सा किया है।

यदि प्रजातन्त्रवादी शासन प्रणाली इसके मुकामले में खड़ा होना चाहती है तो यह आवश्यक था कि प्रजातन्त्र केवल मताधिकार तक सीमित न रहे। प्रजातन्त्र ऐसा हो जिसके द्वारा नवीन सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था स्थापित हो। जिसमें आम आदमी यह अनुभव कर सके कि यह देश के राजनीतिक सामाजिक तथा आर्थिक सभी प्रकार के सामूहिक जीवन के सुख-दुख का समान भागीदार है और उसके अन्तर्गत उसके सभी प्रकार के हितों राजनीतिक सामाजिक और आर्थिक आदि की उचित सुरक्षा की व्यवस्था है। अतः प्रजातन्त्रवादियों ने उसी उद्देश्य को अपने शांतिपूर्ण प्रजातन्त्रवादी तरीके से अपनाने का सफल किया जिसे साम्यवाद के समर्थकों ने शांतिपूर्ण अधिनायकवाद से प्राप्त किया था। इस प्रकार लोक कल्याणकारी राज्य का विचार अपने आधुनिक रूप में हमारे समक्ष आया। इंग्लैण्ड की महारानी एलिजाबेथ प्रथम के समय में "निर्धन कानून" गरीबों और अयोग्य व्यक्तियों को राहत प्रदान करने के लिये बनाया था। इस कानून के पीछे भी लोक कल्याण की भावना निहित थी। इंग्लैण्ड के फेबियन समाजवादी दार्शनिकों ने अप्रत्यक्ष रूप से लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा में सहयोग दिया। इसके अतिरिक्त इंग्लैण्ड में उद्यमों का राष्ट्रीयकरण किया गया। अनेक प्रगतिशील नीतियों को अपनाया गया। नेपोलियन तृतीय ने अपने शासन काल में कई लोक कल्याणकारी कार्य किये जैसे श्रमिकों की वेतन वृद्धि, बीमारों को राजकीय सहायता प्रदान करना आदि। बिरमार्क ने अपने शासन में भी बीमारी दुर्घटना वृद्धावस्था तथा शारीरिक अयोग्यता सम्बन्धी कई प्रकार की राज्य सुविधाएँ नागरिकों को प्रदान कर लोक कल्याणकारी राज्य के अभ्युदय में सहयोग दिया।

इसमें सन्देह नहीं है कि लोक कल्याणकारी राज्य की धारणा के विकास में इंग्लैण्ड का योगदान महत्वपूर्ण रहा है। हॉब्सबामेन ने लिखा है "वह ब्रिटेन की राजनीतिक प्रतिभा का फल है जो धीरे-धीरे एक वृक्ष के रूप में बढ़कर तैयार हो गया है और जिसका रोपण साढ़े चार सौ वर्ष पूर्व किया गया था।"

स्वतन्त्र भारत के संविधान में नीति निर्देशक तत्वों को स्वीकार कर जो मार्गदर्शक सिद्धान्त वर्णित किए गए हैं। उन सभी में भारत को एक लोक कल्याणकारी राज्य बनाने का प्रयास किया गया है। उदाहरणार्थ प्रत्येक स्त्री और पुरुष को जीविका के पर्याप्त साधन उपलब्ध कराना समाज की सम्पत्ति के स्वामित्व और नियंत्रण का

अधिक से अधिक सामूहिक हित में वितरण देश की सम्पत्ति को कुछ ही हाथों में केन्द्रित न होने देना, चौदह वर्ष तक के बच्चों से काम न करवाकर उनके शोषण को रोकना नवयुवकों का शोषण नैतिक तथा भौतिक पतन से रक्षा करना सबको शिक्षा प्रदान करना बेरोजगारी वृद्धावस्था बीमारी व किसी कारण से जीविकोपार्जन में असमर्थ व्यक्तियों को सरकार से आर्थिक सहायता सभी प्रकार के मजदूरों को निर्वाह योग्य समान मजदूरी काम पर लगे व्यक्तियों के लिए मानवीय परिस्थितियाँ उपलब्ध कराना प्रसूतावस्था में स्त्रियाँ की सहायता ग्रामीण क्षेत्रों में कुटीर उद्योगों का विकास चौदह वर्ष तक के सभी बच्चों को निःशुल्क अनिवार्य शिक्षा अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति और अन्य पिछड़े वर्गों के शैक्षणिक और आर्थिक हितों की विशेष वृद्धि सामाजिक न्याय एवं सभी प्रकार के शोषणों से उनकी रक्षा जनता के जीवन स्तर और स्वास्थ्य में सुधार करना स्वास्थ्य पर कुप्रभाव डालने वाले पेय पदार्थों पर प्रतिबन्ध वास्तविक अधिकारों वाली ग्राम पंचायतों की स्थापना तथा न्यायपालिका का कार्यपालिका से पृथक्करण आदि। भारतीय राशिधान निर्माताओं ने लोक कल्याण की भावना पर जोर दिया है। वे प्रजातन्त्र को केवल मताधिकार तक सीमित न कर लोक कल्याणकारी प्रजातन्त्र स्थापित करना चाहते थे।

उन्नीसवीं शताब्दी के राजनीतिक इतिहास से पता चलता है कि लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा व्यक्तिवाद और साम्राजवाद का मिश्रण है। लोक कल्याणकारी राज्य एक ओर तो व्यक्तिवाद की भाँति व्यक्ति को स्वतन्त्रता प्रदान करता है लेकिन दूसरी ओर साम्राजवाद की भाँति अधिक से अधिक कार्यों का सम्पादन करता है। लोक कल्याणकारी राज्य के अभ्युदय के पीछे यही ध्येय था कि व्यक्ति को सुखी एवं समृद्ध जीवन प्रदान किया जाय और इस हेतु राज्य द्वारा आवश्यक सेवा कार्यों का सम्पादन किया जाए।

लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के अभ्युदय के कारण

लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के अभ्युदय के लिये निम्नलिखित कारण उत्तरदायी हैं -

1 व्यक्तिवाद का विरोध—उन्नीसवीं शताब्दी में यूरोप की राज्य-व्यवस्था में सर्वत्र व्यक्तिवादी अवधारणा ने राज्य के कार्यों को सीमित कर दिया और राज्य ने भी अपनी कार्यकारी नीति इस अवधारणा के अनुरूप बना ली थी। औद्योगिक क्रान्ति का युग था। मजदूरों का शासन मालिकों द्वारा किया जाता था। पूँजीपति उद्योगों के मालिक हो गए जो मजदूरों से अधिक से अधिक काम लेते और कम वेतन देते थे। राज्य के कार्य सीमित होने के कारण राज्य इस परिस्थिति में कोई हस्तक्षेप नहीं करता था। फलतः धीरे-धीरे व्यक्तिवाद का विरोध होना आरम्भ हो गया। यह माना जाने लगा कि राज्य में मजदूरों को शोषण से बचाने के लिए व्यक्तिवादी अवधारणा को हस्तक्षेप करना चाहिए। इंग्लैण्ड की महारानी एलिजाबेथ प्रथम के समय निर्धन कानून की सृष्टि और मजदूरों की भलाई के लिये कुछ कानून बने। यही से लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा का अभ्युदय हुआ।

2 साम्यवाद का बढ़ता प्रभाव-सन् 1848 ई० में कार्ल मार्क्स और एजिल्स द्वारा एक 'साम्यवादी घोषणा पत्र' प्रकाशित हुआ था। सोवियत रूस में साम्यवादी क्रान्ति द्वारा मार्क्स की साम्यवादी विचारधारा को समर्थन प्राप्त हुआ। इस क्रान्ति का नेतृत्व लेनिन ने दिया था। पारघात्य पूँजीवादी देश इस विचारधारा से भयभीत हो गए। उनका विचार था कि इस साम्यवादी विचारधारा के बढ़ते हुए प्रभाव को रोकने के लिए नयीन पूँजीवादी लोकतांत्रिक व्यवस्था में परिवर्तन करना होगा। साम्यवाद के विरुद्ध पूँजीवादी लोकतांत्रिक देशों में लोक कल्याणकारी राज्य के सिद्धान्त का प्रचार किया गया।

3 शांतिपूर्ण एवं वैध उपायों से समाज में परिवर्तन-साम्यवादी विचारधारा हिंसा और क्रान्ति के उपायों का सहारा लेकर समाज में परिवर्तन करना चाहती थी। इसके विरुद्ध एक नई विचारधारा का जन्म हुआ जो शांतिपूर्ण एवं वैध तरीकों का सहारा लेकर सामाजिक व्यवस्था में परिवर्तित करने में विश्वास करती थी। उसका नाम लोकतांत्रिक समाजवादी विचारधारा था। भारतवर्ष में परिवर्तन हेतु इसी विचारधारा का अनुसरण किया गया। इस विचारधारा के अनुयायी राज्यों को एक लोक कल्याणकारी सरथा मानते हैं, और राज्य की सहायता से समाजवाद की स्थापना करना चाहते हैं।

4 सभी वर्गों के समान उत्थान की भावना-आधुनिक युग में सभी राज्य अपने को लोक कल्याणकारी राज्य कहलाना अधिक अच्छा समझते हैं। अतः समाज के सभी वर्गों का उत्थान करना अनिवार्य हो गया विशेषकर निम्न वर्ग का उत्थान। इस वर्ग के उत्थान का उत्तरदायित्व निर्वाह करने के लिए राज्य के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हो गई जैसे- निम्न वर्ग के आर्थिक सामाजिक और राजनीतिक उत्थान हेतु निम्न वर्ग को मताधिकार प्रदान कर और चुनाव हेतु उम्मीदवार खड़ा होने के अधिकार प्रदान कर राजनीतिक क्षेत्र में प्रवेश प्रदान किया गया। परन्तु आवश्यकता थी इस क्षेत्र में उन्हें प्रोत्साहित करने की अनेक योजनाएँ बनाने की और उनको क्रियान्वित करने की जिनका सम्बन्ध उनके आर्थिक और सामाजिक जीवन से था। राज्य ने इन सभी कार्यों के उत्तरदायित्व लेकर लोक कल्याणकारी व्यवस्था स्थापित की।

लोक-कल्याणकारी राज्य • अर्थ एवं परिभाषा

बोलचाल की भाषा में लोक कल्याण करने वाला राज्य लोक कल्याणकारी राज्य कहलाता है। यह तो उसका शाब्दिक अर्थ हो सकता है इससे लोक कल्याणकारी राज्य का वास्तविक स्वरूप स्पष्ट नहीं होता है क्योंकि लोकहित व्यक्तिगत नहीं होता है। व्यक्तिगत हितों में प्रत्येक व्यक्ति के पृथक्-पृथक् हित होते हैं। किसी राज्य या सरथा द्वारा व्यक्तिगत हितों की पूर्ति असम्भव होती है। लोक कल्याणकारी राज्य के प्रसंग में लोकहित से हमारा तात्पर्य राजनैतिक सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में व्यक्ति का समान अवसर प्रदान करना और उसकी साधारण आवश्यकताओं की पूर्ति करना है।

इस व्यवस्था का उद्देश्य किसी समुदाय विशेष वर्ग विशेष अथवा किसी अग विशेष के हितों की रक्षा करना नहीं है वरन् जनता के सभी वर्गों के साधारण हितों की

व्यवस्था करना है। लोक कल्याणकारी राज्य के सदर्भ में विभिन्न विचारकों की परिभाषाएँ निम्नलिखित हैं।

1 टी डब्ल्यू केंट-वह राज्य लोक कल्याणकारी राज्य होता है जो अपने नागरिकों के लिए व्यापक समाज सेवाओं की व्यवस्था करता है। इन समाज सेवाओं के अनेक रूप होते हैं। इनके अन्तर्गत शिक्षा स्वास्थ्य बेरोजगारी तथा वृद्धावस्था में पेंशन आदि की व्यवस्था होती है। इसका मुख्य उद्देश्य नागरिकों को सभी प्रकार की सुरक्षा प्रदान करना होता है।

2 डॉ इब्राहिम-वह समाज जहाँ राज्य की शक्ति का प्रयोग निश्चयपूर्वक साधारण आर्थिक व्यवस्था को इस प्रकार परिवर्तित करने के लिए किया जाता है कि सम्पत्ति का अधिक से अधिक उचित वितरण हो सके, लोक कल्याणकारी राज्य कहलाता है।

3 प्रो जी डी एच कोल-लोक कल्याणकारी राज्य एक ऐसा समाज है जिसमें जीवन का न्यूनतम स्तर प्राप्त करने का विश्वास तथा अवसर प्रत्येक नागरिक के अधिकार में होता है। एनसाइक्लोपिडिया ऑफ सोशल साइंसेज में लोक कल्याणकारी राज्य की परिभाषा इस प्रकार की गई है, "लोक कल्याणकारी राज्य का तात्पर्य एक ऐसे राज्य से है जो अपने सभी नागरिकों को न्यूनतम जीवन स्तर प्रदान करना अपना अनिवार्य उत्तरदायित्व समझता है।"

4 स्वर्गीय पंडित जवाहरलाल नेहरू-सबको समान अवसर प्रदान करना अमीरों और गरीबों के बीच अन्तर मिटाना और सर्वसाधारण के जीवन स्तर को ऊँचा उठाना लोक हितकारी राज्य के आधारभूत तत्व हैं।

5 न्यायमूर्ति स्वर्गीय एम सी छागला-लोक कल्याणकारी राज्य के सम्बन्ध में अपने विचार व्यक्त करते हुए कहा था कि "लोक कल्याणकारी राज्य का कार्य एक ऐसे सेतु का निर्माण करना है जिसके द्वारा जीवन की पतित अवस्था से निकल कर व्यक्ति एक ऐसी अवस्था में प्रवेश कर सके जो उत्थानकारी और उद्देश्यपूर्ण हो। लोक कल्याणकारी राज्य का गन्तार्थ उद्देश्य नागरिकों द्वारा सच्ची स्वतंत्रता के उपयोग को सम्भव बनाना है।"

हर्बर्ट एच लेगेन ने कहा कि "लोक कल्याणकारी राज्य वह है जिसमें लोगों को अपनी व्यक्तिगत क्षमताओं का विकास करने का अवसर प्राप्त हो। उन्हें उनकी प्रतिभाओं के उचित पुरस्कार मिलें तथा वे भूख गृहविहीनता तथा जाति, धर्म अथवा रंग एवं भेदभाव के भय से मुक्त होकर सुखी रह सकें।"

उक्त परिभाषाओं से स्पष्ट होता है कि लोक कल्याणकारी राज्य में व्यक्ति के सर्वांगीण विकास एवं हित को महत्व दिया जाता है। उसका सम्बन्ध व्यक्ति के आर्थिक, राजनीतिक या सामाजिक जीवन से हो सकता है। लोक कल्याणकारी राज्य व्यक्ति में भेद न करते हुए सभी का समान उन्नति के अवसर प्रदान करता है। राज्य लोक

कल्याणकारी याजनाओं को बनाने के साथ उन्हें शीघ्र क्रियान्वित करने का प्रयास भी करता है। लोक कल्याणकारी राज्य के कार्य में पर्याप्त वृद्धि हो जाती है। ऐसा राज्य एक ओर नागरिकों को न्यूनतम जीवन स्तर की सुख सुविधायें प्रदान कर आर्थिक सुरक्षा की गारंटी देता है दूसरी ओर उनके वैयक्तिक राजनीतिक और नागरिक अधिकारों की सुरक्षा का दायित्व का निर्वाह करता है।

आधुनिक समय में लोक कल्याणकारी राज्य के उद्देश्य

आधुनिक समय में लोक कल्याणकारी राज्य के उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

1 प्रथम उद्देश्य सार्वजनिक कल्याण है।

2 चोर-डाकुओं से लोगों के जीवन और सम्पत्ति की रक्षा करना तथा कानून और व्यवस्था की स्थापना करना।

3 सामाजिक तथा आर्थिक कल्याण के साथ सामाजिक बुराइयों को दूर करते हुए और अच्छी शिक्षा पद्धति द्वारा समाज की उन्नति करता है ताकि वे अच्छे नागरिक बन सकें। समाज के अधिक से अधिक उपयोगी अंग बन सकें। आधुनिक राज्य निर्धनता को दूर करने की लिए योजनाएँ बनाते हैं। ये योजनाएँ वार्षिक और दीर्घकालीन हो सकती हैं। इससे राज्य की आय में अभिवृद्धि हुई है और आर्थिक स्तर भी ऊँचा हुआ है।

4 राजनीतिक कल्याण के लिये लोगों को कुछ मौलिक अधिकार दिए जाते हैं और लोकतंत्र की स्थापना की जाती है।

5 न्याय स्थापित करना है यरना बलवान व्यक्ति निर्बलों को बिना किसी कारण तग करने लगेगे और उनके जीवन व सम्पत्ति को खतरे में डाल देंगे। राज्य व्यक्ति के हितार्थ कानून बनाते हैं। कानून का उल्लंघन करने वाला को न्यायाधीश दंड देते हैं। राज्य न्याय करता है और ताकतवरों की ज्यादतियों से निर्बलों की रक्षा करता है।

■ नागरिकों द्वारा राष्त्री स्वतंत्रता के उपभोग को सम्भव बनाना और कार्य क्षेत्र का विस्तार इस प्रकार से करना कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता को किसी प्रकार का भय न हो।

लोक कल्याणकारी राज्य की विशेषताएँ

1 लोकतांत्रिक राज्य—लोक कल्याणकारी राज्य वस्तुतः लोकतांत्रिक राज्य है। इसमें राज्य जनता की अभिव्यक्ति के आधार पर कार्य करता है। जन कल्याण हेतु अच्छी शिक्षा की व्यवस्था करता है। नागरिकों को उनके अधिकार और कर्तव्यों का बोध कराता है। नागरिकों में राजनीतिक जागृति उत्पन्न करता है। वह व्यक्तिगत स्वतंत्रता जैसे—लोगों को भाषण धूमने-फिरने, कोई भी काम-धन्धा करने किसी भी धर्म को मानने और सरथाओं के गठन करने की स्वतंत्रता प्रदान करता है। लोक कल्याणकारी राज्य में सभी नागरिकों में सामाजिक और आर्थिक समानता स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है। यह समाज में शांति और व्यवस्था बनाने का कार्य करता है। राज्य और जनता के बीच सहयोग की भावना उत्पन्न की जाती है। इसमें शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया जाता

है। स्वतंत्र निष्पक्ष और सामयिक चुनाव व्यवस्था अपनाकर नागरिकों को शासन का भागीदार बनाया जाता है। सामाजिक आर्थिक और राजनैतिक परिवर्तनों के लिये लोकतांत्रिक तरीकों का उपयोग कर कल्याणकारी राज्य को लोकतांत्रिक राज्य बनाया जाता है। स्पष्ट है एक लोक कल्याणकारी राज्य लोकतांत्रिक व्यवस्था में ही अपने उद्देश्य की पूर्ति कर सकता है। लोकतंत्र में व्यक्ति की अभिव्यक्ति का सरकार तक पहुँचाने का कार्य भली-भाँति किया जा सकता है।

2. मिश्रित अर्थव्यवस्था का समर्थक—लोक कल्याणकारी राज्य में एक ओर व्यक्ति का व्यक्तिगत व्यवसाय करने की छूट देता है तो दूसरी तरफ उत्पादन और वितरण पर राज्य का हस्तक्षेप अनिवार्य समझा जाता है। लोक कल्याणकारी राज्य के समर्थक पूँजीवादी व्यवस्था में निहित बुराई का विरोध करते हैं। वह गरीबी बरोजगारी, असुरक्षा को दूर करने के लिए जनहिता में प्राकृतिक साधनों का सही और श्रेष्ठ उपयोग करना चाहते हैं। इसलिये उत्पादन और वितरण पर राज्य का स्वामित्व एवं नियंत्रण अनिवार्य समझते हैं। लोक कल्याणकारी राज्य निजी एवं राज्य की उत्पादन एवं वितरण व्यवस्था को स्वीकार कर मिश्रित अर्थव्यवस्था का समर्थन करता है।

3. सामाजिक सुरक्षा—लोक कल्याणकारी राज्य अपने नागरिकों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करता है जिसमें सामाजिक समानता और सामाजिक सुरक्षा दोनों को सम्मिलित किया गया है। सामाजिक समानता में धर्म जाति रंग, वंश, और सम्पत्ति के आधार पर सबको समान मानते हुए कानून के समक्ष समान संरक्षण प्रदान किया गया है। सामाजिक सुरक्षा के अन्तर्गत सब को काम के समान अवसर, बेकार व्यक्तियों के लिए काम की व्यवस्था निर्बल एवं कमजोर व्यक्तियों की सहायता बीमारी एवं वृद्धावस्था में सुरक्षा प्रदान की जाती है। राज्य की ओर से चिकित्सालयों की स्थापना की जाती है। उनके लिए मुफ्त इलाज की व्यवस्था की जाती है। राज्य की ओर से बीमा व्यवस्था आदि कार्य किये जाते हैं।

4. आर्थिक सुरक्षा—लोक कल्याणकारी राज्य अपने नागरिकों को राजनीतिक स्वतंत्रता प्रदान कर लोकतन्त्रात्मक राज्य कहलाता है। नागरिकों के लिए आर्थिक सुरक्षा सर्वोपरि है। जिसके अभाव में राजनीतिक सुरक्षा स्थापित ही नहीं हो सकती है। यही कारण है कि लोक कल्याणकारी राज्य नागरिकों को आर्थिक सुरक्षा प्रदान करता है। लोक कल्याणकारी राज्य द्वारा आर्थिक, सुरक्षा सम्बन्धी निम्नलिखित रूप से कुछ प्रमुख कार्यों की ओर ध्यान आकर्षित करने का प्रयास आर. के. अग्रवाल ने किया है।

- (1) एक विकसित अर्थ-व्यवस्था स्थापित करनी चाहिए।
- (2) राजस्व के पूर्ण अवसर प्रदान करने चाहिए।
- (3) न्यूनतम जीवन स्तर निर्धारित करना चाहिए।
- (4) सामाजिक सुरक्षा और अवसर की समानता प्रदान करनी चाहिए।

उक्त आर्थिक तत्वों को स्वीकार कर लोक कल्याणकारी राज्य सामाजिक न्याय एवं समाज के व्यापक हितों की पूर्ति करने का प्रयास करता है। आर्थिक असमानता को

दूर करने के लिए आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न व्यक्तियों पर उच्च कर भार रोपित करता है ताकि गरीब और अमीर के बीच की दूरी कम की जा सके तथा सब व्यक्तियों के लिए रोजगार उपलब्ध करा सके। वृद्धावस्था शारीरिक अक्षमता और अपंग व्यक्तियों को राज्य द्वारा सामाजिक सुरक्षा प्रदान की जाती है। सभी व्यक्तियों को अवसर की समानता प्रदान की जाय। एक लोक कल्याणकारी राज्य व्यक्ति को न्यूनतम जीवन स्तर की सभी सुविधाएँ रोटी कपड़ा और मकान उपलब्ध कराने का भरसक प्रयास करता है। अच्छे जीवन के लिये लोक कल्याणकारी राज्य आवश्यक वातावरण का भी निर्माण करता है। इस प्रकार का राज्य उत्पादन और वितरण की व्यवस्थाओं पर नियंत्रण रखता है।

5 राजनीतिक सुरक्षा—लोक कल्याणकारी राज्य नागरिकों को राजनीतिक सुरक्षा प्रदान करता है। राज्य स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव व्यवस्था स्थापित करने के प्रयास के साथ ही इस बात का भी ध्यान रखता है कि राजनीतिक शक्ति कुछ व्यक्तियों के हाथों में नहीं अपितु सभी व्यक्तियों में निहित हो। सभी व्यक्ति मिलकर अपनी बुद्धि द्वारा जनहित में ही कार्य करें। लोक कल्याणकारी राज्य में व्यक्ति स्वतंत्र रहकर अपना मत दे सकता है, चुनाव में उम्मीदवार बन सकता है। लोकतंत्र शासन के कारण लोक कल्याणकारी राज्य में बहुमत शासन करता है। परन्तु विरोधी दल या अल्पमत को नकारा नहीं जाता है उसकी आवाज भी शांतिपूर्वक सुनी जाती है। आवश्यक होने पर उनकी बात स्वीकार भी की जाती है। विरोधी पक्ष भी शांतिपूर्वक विरोध करते हुए उस समय का इन्तजार करते हैं जब तक वह अपने अल्पमत को बहुमत में परिवर्तित न कर सकें। डा. इकबाल नारायण के अनुसार—“राजनीतिक लोकहित की साधना के बिना लोक कल्याणकारी राज्य केवल बिना आत्मा के शरीर के समान है।”

6 समाज सेवक राज्य—लोक कल्याणकारी राज्य एक समाज सेवक राज्य है। इसमें समाज के सभी वर्गों की हर दृष्टि से सेवा करने का प्रयास किया जाता है। राज्य अशिक्षा और गरीबी दूर करने के साथ-साथ समाज में श्रम-विवादों के लिए श्रम-न्यायालय, श्रम अधिनियमों की स्थापना करता है। समाज में रहने वाले व्यक्तियों को मनोरंजन और अन्य सुविधाएँ प्रदान करता है जैसे—वाचनालय, पार्क सड़क आवास प्रभृति गृह शिशु गृह आदि।

7 विस्तृत क्षेत्र—लोक कल्याणकारी राज्य का विचार केवल राष्ट्र तक ही सीमित नहीं होता है। उसका क्षेत्र अन्तरराष्ट्रीय है। अतः राष्ट्रीय लोक कल्याण के स्थान पर लोक कल्याणकारी राज्य में अन्य राष्ट्रों के हित का ध्यान रखा जाता है। लोक कल्याणकारी राज्य में अन्य राज्यों के साथ प्रतिस्पर्धा नहीं की जाती है वरन् आपसी सहयोग और सामंजस्य की भावना में विश्वास किया जाता है। लोक कल्याणकारी राज्य में सारी पृथ्वी ही कुटुम्ब की भावना से ओत-प्रोत है। अतः यह कहा जा सकता है कि लोक कल्याणकारी राज्य का कार्यकारी क्षेत्र विस्तृत है।

■ व्यक्तिवाद और समाजवाद के बीच की व्यवस्था—होजमन के अनुसार "लोक कल्याणकारी राज्य दो अतिथा के बीच एक समझौता है जिसमें एक ओर साम्यवाद है और दूसरी ओर अनियन्त्रित व्यक्तिवाद।" एस राज्य में राज्य के कार्यों में वृद्धि होती है और निरन्तर वृद्धि होती रहती है। किन्तु उसमें व्यक्ति के महत्व और स्वतंत्रता को भी स्वीकार किया गया है।

लोक कल्याणकारी राज्य के कार्य

लोक कल्याणकारी राज्य में राज्य के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना का मूल उद्देश्य ही राज्य का अधिकतम कार्य करना है। राज्य को व्यक्ति के सभी कार्य सम्पादित करते समय इस बात का भी ध्यान रखना होता है कि व्यक्ति की स्वतंत्रता बरकरार रहे। राज्य के कार्यों को अध्ययन की दृष्टि से दो भागों में बांटा जा सकता है— अनिवार्य तथा ऐच्छिक। अनिवार्य कार्यों का सम्बन्ध राज्य की सुरक्षा से है। जैसे— आन्तरिक शांति और व्यवस्था प्रतिरक्षा और न्याय। यह कार्य तो व्यक्तिवादियों ने भी राज्य को सौंपा था। इसके अतिरिक्त ऐच्छिक कार्य हैं जिन्हें राज्य नागरिकों की भलाई के लिये करते है। लोक कल्याणकारी राज्य में ऐच्छिक कार्य भी राज्य को अनिवार्य कार्य ही मान जाते हैं। लोक कल्याणकारी राज्य के कार्यों को सूचीबद्ध नहीं किया जा सकता है। ऐसे सभी कार्य राज्य के क्षेत्र में आते हैं। जिनसे जनहित व कल्याण होता है। इनका संक्षिप्त वर्णन निम्नलिखित रूप से किया जा सकता है—

1. शिक्षा—शिक्षा मनुष्य की उन्नति और विकास हेतु नितान्त आवश्यक है। शिक्षा के अभाव में व्यक्ति अपनी अन्तर्निहित योग्यता का न तो विकास कर सकता है, और न ही अपनी उन्नति कर सकता है। शिक्षा के अभाव में राज्य रूपी सरथा के बारे में यह अनभिज्ञ रहता है। उसे अपने अधिकार एवं कर्तव्यों का बोध नहीं होता है। लोक कल्याणकारी राज्य का अपन नागरिकों को शिक्षित करने के लिए विशेष प्रयास करना चाहिए। यही कारण है कि प्रारम्भिक शिक्षा से लेकर उच्च शिक्षा तक का सारा प्रबंध लोक कल्याणकारी राज्य में राज्य द्वारा किया जाता है। राज्य द्वारा जनता की शिक्षा के क्षेत्र में रुचि उत्पन्न करने के लिए याचनालय और पुस्तकालयों की स्थापना की जाती है। राज्य जनता को शिक्षित करने के लिए आकाशवाणी तथा दूरदर्शन का माध्यम भी अपनाता है।

2. समाज सुधार—लोक कल्याणकारी राज्य समाज में प्रचलित बुराइयों को दूर करने का भी प्रयास करता है। भारतवर्ष में मद्यपान बालविवाह छुआछूत, जाति प्रथा आदि प्रमुख सामाजिक बुराईयाँ हैं। लोक कल्याणकारी राज्य उक्त बुराइयों को दूर करने के लिये कानून बनाता है। कानूनों का सख्ती से पालन करने का प्रयास करता है। उत्तम धन कर्त्तव्य वालों के लिए दण्ड की व्यवस्था करता है क्योंकि राज्य का उद्देश्य जनसमुदाय का हित है। अल्पसंख्यकों पढ़ने पर वह सामाजिक सुधार के लिए राज्य शक्ति का प्रयोग भी करता है।

3 कल कारखानों पर नियंत्रण—कल-कारखानों में मुख्यतः दो वर्ग होते हैं—मालिक और मजदूर। मालिक वर्ग द्वारा मजदूर वर्ग का शोषण किया जाता है। राज्य कानून बनाकर मजदूरों के शोषण का रोकता है जस— मजदूरों की मजदूरी दर का निर्धारण मजदूरों के कार्य करने के घण्टे निश्चित करना उन्हें कम से कम कितना वतन दिया जाय श्रमिकों की दशा सुधारने के लिए उन्हें पेशन स्वास्थ्य बीमा शिक्षा और असहाय अवस्था में सहायता का प्रबन्ध करना आदि। इन सबका प्रयोजन यही है कि मालिक (बूँजीपति वर्ग) मजदूरों का शोषण न कर सके। मजदूरों की कार्य करने की परिस्थिति समुचित एवं न्याय समत हो।

4 असहाय लोगों की सहायता—राज्य के अन्तर्गत कई व्यक्ति ऐसे होते हैं जो बीमार अपाहिज या असहाय हैं। अपना जीविकोपार्जन करने में असमर्थ हैं। भूख उन्हें भीख मागने के लिये विवश करती है। लोक कल्याणकारी राज्य का उत्तरदायित्व होता है कि वह बीमार अपाहिज और असहाय व्यक्तियों की सहायता करे। राज्य उनके लिए आवास गृह आजीविका के साधन और रहने के लिए अस्थायी आवास (रेन पसेरों) की व्यवस्था करता है। यहाँ रहकर वह अपनी न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकते हैं साथ ही अपनी सामर्थ्यानुसार कार्य भी कर सकते हैं।

5 कृषि की उन्नति—कृषि समस्त मानव जीवन की निर्भरता है। कृषि उन्नति के लिए सिंचाई अच्छे बीज खाद उपजाऊ भूमि आदि की आवश्यकता होती है। राज्य कृषि उन्नति के लिए सिंचाई का प्रबन्ध करता है। किरानों को अच्छी गुणवत्ता वाले खाद व बीज का पितरण करता है। भूमि का उपजाऊ बनाने और आधुनिक उपकरणों के प्रयोग का प्रशिक्षण देने की व्यवस्था राज्य करता है। कुआ का निर्माण करने में सहयोग प्रदान करता है। राज्य उक्त सभी कार्य खेती की उन्नति एवं कृषक जीवन को सुखमय बनाने के लिए करता है।

6 व्यापार और व्यवसाय पर नियंत्रण—लोक कल्याणकारी राज्य व्यापार और व्यवसाय पर नियंत्रण हेतु नियम बना कर जनहित का प्रयास करता है। राज्य व्यापार और व्यवसाय के लिए मुद्रा पद्धति (करेन्सी) का संचालन करता है नाप तौल से सम्बन्धित नियम बनाता है व्यापारी लोगों को माल में मिलावट करने से रोकने के लिए नियम बनाता है वस्तुओं का उचित मूल्य निर्धारित करता है विदेशी माल पर आयात कर लगाकर और स्वदेशी माल को प्रोत्साहित करने के लिए विदेशी सहायता प्रदान करता है तथा भारी उद्योग पर राज्य स्वयं नियंत्रण रखता है।

7 सामाजिक सेवाओं का सम्पादन—लोक कल्याणकारी राज्य अपने नागरिकों को आने जाने के लिए रेल्वे सड़क आदि का निर्माण करता है। जलमार्ग तथा वायुमार्ग की व्यवस्था करता है। राज्य यानों का संचालन भी करता है। राज्य की यह प्रवृत्ति है कि जनहित में सभी साधनों का संचालन एवं नियंत्रण राज्य द्वारा ही किया जाए। राज्य सार्वजनिक— डाक तार टेलीफोन रेडियो दूरदर्शन आदि की व्यवस्था करता है

जिससे मनुष्य अपने सन्देश व सूचनाएँ अन्यत्र भेज सक। इन संचार साधना के माध्यम से दूरस्थ व्यक्ति भी निकटतम हो गया है। बैंक विद्युत उत्पादन एवं वितरण हेतु राज्य विभिन्न कार्य करता है। व्यक्ति व्यक्तिगत रूप से उक्त सुविधाएँ नहीं जुटा पाता है। राज्य ने इन सबकी व्यवस्था कर व्यक्ति का जीवन सुखमय और आरामदायक बना दिया है।

8. कला और मनोरंजन—मनुष्य केवल भौतिक आवश्यकताओं की पूर्ति से अपने जीवन को सुखी एवं आनन्दमय नहीं समझता है। उस जीवन में कला और मनोरंजन की आवश्यकता भी होती है। वह चाहता है कि उसके जीवन में सदा शिव सुन्दरम्— तीनों का उपयोग जीवन की पूर्णता हेतु हो। लोक कल्याणकारी राज्य मनुष्य के जीवन का सत्य शिव सुन्दरम् बनाने के लिए स्वरथ मनोरंजन की सुविधाएँ प्रदान करता है। राज्य सार्वजनिक उद्यान, सार्वजनिक तरणतात क्रीडा मैदान, सिनेमाघर, रंगमंच, दूरदर्शन, आपरा, आकाशवाणी आदि की व्यवस्था करता है और संस्कृति एवं कला के विभिन्न पहलुओं को प्रोत्साहन देने के लिए सांस्कृतिक कार्यक्रम, उत्सव आदि का आयोजन करता है।

9. आर्थिक सुरक्षा—लोक कल्याणकारी राज्य आर्थिक सुरक्षा का कार्य करता है। राज्य इस बात का विशेष ध्यान रखता है कि नागरिकों का जीवन निर्वाह के लिए पर्याप्त साधन उपलब्ध हो सक, सम्पत्ति का वितरण लाभ समतल हो सके, सभी व्यक्तियों का राजगार के अवसर मिल सक। जिन व्यक्तियों का राज्य राजगार प्रदान नहीं कर पा रहा है, उनके लिए जीवन निर्वाह भत्ता स्वीकृत किया जाय। एक समय था, जब राज्य व्यक्ति के आर्थिक जीवन में किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं करता था।

10. सार्वजनिक स्वास्थ्य और चिकित्सा—जनता का महामारी आदि रोगों से बचाने के लिए राज्य ने कई प्रयत्न किए हैं। नगरों की सफाई व्यवस्था, टीकाकरण आदि कार्य राज्य द्वारा किये जाते हैं। जिसका उद्देश्य घरेलू, पशु, हैजा आदि विभिन्न रोगों की रोकथाम करना है। जनस्वास्थ्य के लिए राज्य चिकित्सालय और चिकित्सालय अनुसंधान केन्द्रों को खोलता है। निशुल्क या उचित मूल्य पर चिकित्सा सुविधा उपलब्ध कराता है। व्यापक स्तर पर चिकित्सा विराजमान हो सकें एक लोक कल्याणकारी राज्य ही उपलब्ध कर सकता है।

11. न्याय व्यवस्था की स्थापना—किसी भी राज्य की सफलता उसकी न्याय व्यवस्था पर निर्भर करती है। लोक कल्याणकारी राज्य में इस बात पर विशेष ध्यान दिया जाता है कि नागरिकों को न्याय प्राप्त हो। अतः राज्य इस बात की व्यवस्था करता है कि नागरिकों को निष्पक्ष और समय पर न्याय मिल सक। न्याय व्यवस्था अधिक चौकीली न हो। देश की न्यायपालिका पर सरकार द्वारा निर्मित कानूनों की व्याख्या करने का उत्तरदायित्व भी सौंपा गया है। न्यायपालिका देश के सन्तुष्टि में वर्तित नागरिकों के भौतिक अधिकारों को संरक्षण प्रदान करती है उनकी रक्षा करती है। अतः लोक कल्याणकारी राज्य के लिए अच्छी और समुचित न्याय व्यवस्था की अत्यन्त आवश्यकता होती है।

12 अन्तरराष्ट्रीय कार्य-एक लोक कल्याणकारी राज्य केवल अपनी राज्य सीमा में रहने वाले नागरिकों के हित की नहीं सोचता है। वरन् वह अन्तरराष्ट्रीय हित की सोचता है। एक लोककल्याणकारी राज्य पड़ोसी राज्य के साथ शांति सद्भावना और सहयोग का व्यवहार करता है और उससे भी ऐसे ही व्यवहार की कल्पना करता है। वह पड़ोसी देश के साथ युद्ध की बात कभी नहीं सोचता है। युद्ध से तो जनहित के रथान पर जन अहित होता है जो लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा के विपरीत है। यही कारण है कि लोक कल्याणकारी राज्य पड़ोसी राष्ट्रों के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्ध बनाने का प्रयास करता है।

उक्त कार्य लोक कल्याणकारी राज्य के कार्यों की स्थायी सूची नहीं माने जा सकते हैं। काल और परिस्थितियों के अनुसार दिन-प्रति-दिन लोक कल्याणकारी राज्य के कार्यों में वृद्धि हुई है और राज्य के कार्यों में निरन्तर वृद्धि की सम्भावनाएँ हैं। आज मनुष्य अपने ही प्रयास से अपने हितों का सम्पादन नहीं कर सकता है। उसे अपने जीवन का सुखमय एवं शांतिपूर्ण बनाने के लिये अन्य मनुष्यों के सहयोग की आवश्यकता होती है। राज्य ही एक ऐसी संस्था है जहाँ सभी समुदायों का सहयोग मनुष्य प्राप्त कर सकता है। अतः लोक कल्याणकारी राज्य का कर्तव्य हो जाता है कि वह मनुष्य के हित में कार्य करे।

इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि मानव कल्याण क्षेत्र में परिवर्तन के अनुरूप कार्य करने से राज्य के कार्यों में भी परिवर्तन आता रहता है। प्रारम्भ में आर्थिक क्षेत्र में मानव किसी का हस्तक्षेप पसन्द नहीं करता था। व्यक्ति अपने आर्थिक उत्पादन स्वयं करता था। परिवार के अन्य सदस्य उसका सहयोग करते थे। वैज्ञानिक प्रगति ने कल-कारखानों को जन्म दिया। उत्पादन बड़े पैमाने पर होने लगा। व्यक्ति इन कल-कारखानों में व्यक्तिगत व्यवसाय छोड़कर कार्य करने लगे। पूँजीपति और मजदूर दो वर्ग में समाज का बंटवारा हो गया। पूँजीपति मजदूरों का शोषण करने लगे तो मजदूर हितों का हनन होने लगा। दो नये वर्ग पूँजीपति और निर्धन बने। पूँजीपति अधिक धनवान और निर्धन अधिक निर्धन होने लगे तो राज्य का कर्तव्य हो गया कि पूँजीपति और निर्धनता के बीच उत्पन्न टाई को कम करने का प्रयास करे तथा मजदूरों की शोषण से सुरक्षा करे। राज्य जो व्यक्ति के आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करता था हस्तक्षेप करने लगा। स्पष्ट है कि राज्य को लोकहित के अनुरूप अपने कार्यों को परिवर्तित करना अनिवार्य हो जाता है। अतः लोक कल्याणकारी राज्य के कार्यों को सूचीबद्ध नहीं किया जा सकता है क्योंकि लोकहित परिवर्तनशील है। आवश्यकता इस बात की है कि लोक कल्याणकारी राज्य के कार्यों में साधारणजन के कल्याण की भावना निहित होनी चाहिए।

लोक कल्याणकारी राज्य का आलोचनात्मक अध्ययन

यद्यपि आज विश्व के सभी देश अपने को लोक कल्याणकारी राज्य मानते हैं परन्तु किसी भी राज्य के द्वारा पूर्णतः लोककल्याणकारी उद्देश्य की पूर्ति नहीं की गई।

लोककल्याणकारी राज्य के अग्रणी ब्रिटेन ने लोककल्याणकारी राज्य के तीन उद्देश्य—वृद्धावस्था की सुरक्षा बेरोजगारी का संरक्षण और बीमारी की देखभाल— स्वीकार किये थे। न तो ब्रिटेन में और न ही विश्व के अन्य किसी राज्य द्वारा पूर्णतः इन उद्देश्यों की प्राप्ति हो सकी है और न ही कोई प्राप्त कर पा रहा है। आज कुछ विद्वान् लोक कल्याणकारी राज्य की आलोचना करने लग हैं। आलोचकों का मानना है कि राज्य सामाजिक हित की दृष्टि से ऐसे कार्य भी करने लगा है जिससे व्यक्तिगत कार्य क्षेत्र में हस्तक्षेप हो जाता है। आलोचकों द्वारा कई तर्क प्रस्तुत किए गए हैं जिनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं—

1. अनुप्रेरणा का अन्त—लोक कल्याणकारी राज्य में राज्य सभी सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करता है। व्यक्ति में उत्तरदायित्व आत्मनिर्भरता और आत्मसम्मान जैसी भावनाओं का क्षय होता है। जब व्यक्ति का सब कार्य किए हुए मिलते हैं तो उसमें अनुप्रेरणा का अन्त हो जाता है। माइकल परसील ने इस कुछ न करन के बदले में कुछ प्राप्त करने का सिद्धान्त कहा है।

2. सृजनात्मक शक्तियों का मृत प्राय—जब राज्य लोकहित के नाम पर सभी सार्वजनिक कार्य करने लग जाता है तो व्यक्ति आलसी हो जाता है। उसकी कार्य करने की इच्छा शक्ति और नवीन आविष्कारों को जन्म देने वाली सृजनात्मक शक्तियाँ मृत प्राय हो जाती हैं। व्यक्ति में स्वात्मन्य और स्वतः प्रेरणा जैसे गुणों का अन्त हो जाता है। व्यक्ति राज्य पर आश्रित हो जाता है।

3. व्यक्ति की स्वतंत्रता का हनन—आलोचकों का कहना है कि राज्य द्वारा ऐसी सामाजिक नीति तैयार की जाती है जो वितरण की समानता और आर्थिक सुरक्षा को अपना लक्ष्य बनाती है। व्यक्ति की स्वतंत्रता और न्याय सम्बन्धी सिद्धान्तों का हनन करती है। बहुत सारे कार्य राज्य अपने ही नियंत्रण में करता है। राज्य कर्मचारियों की शक्ति में वृद्धि हो जाती है। व्यक्ति की स्वतंत्रता सीमित हो जाती है। उद्योग और पारितोषिक के सह-सम्बन्धों को मुलावर राज्य की बाध्यकारी शक्ति का उपयोग बढ़ जाता है। माइकल परसील के शब्दों में— “लोक कल्याणकारी राज्य जितना जन हितों को हाने का प्रयास करेगा, उतना ही निरकुश और परिह्वाली हो जायेगा और इसका परिणाम यह होगा कि व्यक्ति राज्य की सेवा के लिए जीवित रहने लगने जैसे— राज्य किसी देवता का ही स्वरूप है।” व्यक्ति जितना अधिक राज्य पर निर्भर रहेगा उतना ही राज्य को समाज कल्याण के नाम पर राष्ट्रीयकरण की नीति को अपनाना पड़ेगा। राज्य के हस्तक्षेप से व्यक्ति की स्वतंत्रता का हनन होता है क्योंकि राजकीय नियोजन और स्वतंत्रता एक-दूसरे के विरोधी हैं। डॉ. आर्शीवादम ने लिखा है “लोक कल्याणकारी राज्य का सबसे बड़ा डर सर्वत्र यह है कि वह सुगमता से अपने आपको सर्वाधिकारवादी राज्य में परिणत कर देता है।

4. नीकरशाही को बढ़ावा—लोककल्याणकारी राज्य में प्रत्येक कार्य के सही प्रियान्वयन के लिए पृथक्-पृथक् विभागों का गठन करना पड़ता है। रक्षार्थी

कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती है। परिणामतः राज्य के कार्यों में वृद्धि के कारण प्रशासन का विस्तार स्वतः हो जाता है। प्रशासनिक विधियाँ असीमित रूप से प्रविष्ट होती हैं। इनकी के साथ-साथ भावनाहीन नौकरशाही को प्रोत्साहन मिलता है। बारंबार बूटन के शब्दों में - "लोक कल्याणकारी राज्य प्रशासनिक गज मथरता" (Administrative elephantiasis) का जन्म देता है।

5 मुद्रास्फीति का घुन लगना-लोक कल्याणकारी राज्य के सामर्थ्य कार्यों के क्रियान्वयन हेतु पित्त की समस्या आड़े आती है। वित्तीय व्यवस्था में उसे मुद्रास्फीति का घुन लगा रहता है। डी. उपप्लू फेन्ट का मत है कि - "इस प्रकार यह निष्कर्ष निकलता है कि विशुद्ध लोककल्याणकारी राज्य में मुद्रास्फीति के रोग की सतत सम्भावना स्थायी रूप से पायी जा सकती है। इतिहास इस बात का गवाह है कि मुद्रास्फीति ने रोमन साम्राज्य और सभ्यताओं को खोखला बना दिया था और आज भी इसका उतना ही भय बना हुआ है। आम नागरिक मुद्रा में विश्वास खो देता है क्योंकि धन का वास्तविक मूल्य निरन्तर गिरता है। व्यक्ति स्वच्छता से धन की बचत करना समाप्त कर देता है। देश में आर्थिक अनिश्चितता की स्थिति बन जाती है। नागरिकों में असन्तोष फैलता है और राजनीतिक उत्तरदायित्व की भावना में भी कमी आ जाती है। मुद्रा स्फीति के कारण कई समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। पूँजी निर्माण में बाधा अयोग्यता का विस्तार राष्ट्र के उत्पादन यंत्र को जग लगना और अर्थव्यवस्था में गतिहीनता धनी व्यक्ति का हतोत्साहित होना।

6 वित्तीय प्रोत्साहन में कमी-लोककल्याणकारी राज्य में वित्तीय प्रोत्साहन में कमी आती है। व्यक्ति जब यह अनुभव करता है कि राज्य के समाज हित के नाम पर उसकी आय की सीमा निश्चित कर दी है। अगर व्यक्ति उस निश्चित सीमा से अधिक धन अर्जित करता है तो राज्य उस पर कर लगाकर उससे अतिरिक्त आय छीन लेगा। ऐसी स्थिति में स्वभाविक है व्यक्ति या तो करो की घोरी करेगा उत्तरदायित्व का अतिरिक्त भार वहन नहीं करेगा या कम कार्य करेगा।

7 प्रतिस्पर्धा का अभाव-लोक कल्याणकारी राज्य में प्रतिस्पर्धा का अभाव रहता है। इसमें निजी तथा सार्वजनिक हित दोनों ही प्रभावित होते हैं। राज्य सभी व्यक्तियों को समान सेवाएँ प्रदान करता है। एक व्यक्ति कठिन परिश्रम कर कठिनाइयों का सामना कर दूसरे व्यक्ति की अपेक्षा अधिक धन अर्जन कर सकता है अधिक शिक्षा प्राप्त कर सकता है। यह उसके नैसर्गिक गुण हैं जो प्रतिस्पर्धा के अभाव में समाप्त हो जाते हैं। कला या वैज्ञानिक शोध जैसे क्षेत्रों में व्यक्ति प्रतिस्पर्धा द्वारा बहुत कुछ अर्जित कर सकता है जो सार्वजनिक हित में उपयोगी सिद्ध हो सकते हैं। प्रतिस्पर्धा के अभाव में क्षमतावान् व्यक्ति भी राज्य पर निर्भर हो जाता है।

8 गुणों और दुर्बलताओं का एक समुच्चय-लोक कल्याणकारी राज्य को आलोचक गुणों और दुर्बलताओं का एक समुच्चय मानते हैं। इस व्यवस्था की प्रकृति

इतनी कोमल है कि ज्यादातियों और असाधानियों के कारण वह आसानी से सर्वाधिकारवादी व्यवस्था में परिवर्तित हो जाता है।

■ स्वर्धीली व्यवस्था—लोक कल्याणकारी राज्य काफ़ी स्वर्धीली व्यवस्था है। जनहित के समस्त कार्य राज्य द्वारा किये जाते हैं। जैसे-जैसे राज्य के कार्यों में वृद्धि होती जाती है, वैसे-वैसे राज्य का नियंत्रण भी बढ़ता है। राज्य नियंत्रण में वृद्धि के कारण महंगाई और लागत दोनों में वृद्धि हो जाती है।

10 बाध्यकारी शक्ति का प्रयोग—लोक कल्याणकारी राज्य जनहित के नाम पर बाध्यकारी शक्ति का प्रयोग करता है। राज्य समाज में समानता स्थापित करने के लिये धनिक वर्ग से उठाया धन लेता है। कोई भी व्यक्ति खेच्छा से अपने अर्जित धन को किसी अन्य व्यक्ति को नहीं देता है। राज्य द्वारा धनिक से धन प्राप्त करने के लिए कानून बनाए जाते हैं। जिससे वह अपना धन देने के लिए बाध्य हो जाये जो सर्वथा अनुचित है।

भारत में लोक कल्याणकारी राज्य

भारत एक लोक कल्याणकारी राज्य है। भारतीय संविधान में नीति निर्देशक तत्वों और मौलिक अधिकारों को स्वीकार कर भारत में लोक कल्याणकारी राज्य और व्यक्ति स्वतंत्रता की स्थापना की गई है। मौलिक अधिकारों की अपेक्षा नीति निर्देशक तत्व अधिक विस्तृत है। नीति निर्देशक तत्व सकारात्मक हैं। सरकार इनके द्वारा सामाजिक कल्याण के लिए सृजनात्मक कार्य करती है। ये व्यक्ति के लिए मौलिक अधिकारों की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण हैं। के सी मार्क्सेन्डन ने सही ही लिखा है—“यह सत्य है कि संविधान की दृष्टि से नीति निर्देशक तत्व मौलिक अधिकारों की अपेक्षा अधिक मौलिक हैं। इसमें अन्तर्निहित न्याय सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक आदर्श हैं और व्यक्तिगत मामलों का मौलिक अधिकारों की अपेक्षा बृहत् महत्व वर्णित है।” यही कारण है कि संविधान की प्रस्तावना में और प्रस्ताव के उद्देश्य निश्चित करते समय न्याय, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक आदर्शों के मौलिक अधिकारों को गारन्टी देने से पहले स्वीकार किया गया है। संविधान की रूप रखा निश्चित करते समय पी एन राय ने नीति निर्देशक तत्वों को संविधान के भाग अ में रखा है और मौलिक अधिकारों को संविधान के भाग ब में वर्णित किया है।

“राज्य ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना करे, जिसमें सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक न्याय राष्ट्रीय जीवन की सभी सरथाओं को अनुप्राणित करे, भरोसा कार्य साधक के रूप में स्थापना और संरक्षण करके लोक कल्याण की उन्नति का प्रयास करेगा।”

कल्याण और न्याय संविधान के दो जुड़वाँ उद्देश्य हैं जिनके द्वारा जन कल्याण किया जाना है। अनुच्छेद 39 में उन तरीकों का वर्णन किया गया है जिनसे न्याय द्वारा जन कल्याण किया जा सकता है। स्वर्गीय प्रधानमंत्री नेहरू ने संसद में “जाति रहित” और “वर्गरहित” समाज की स्थापना शांतिपूर्ण और सतत्कारी तरीकों द्वारा किए जाने की

बात कही थी। इसमें सन्देह नहीं है कि भारत ने एक लोक कल्याणकारी और समाजवादी राज्य की स्थापना के लिए नीति निदेशक तत्व स्वीकार किये हैं। भारत में लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना निम्नलिखित नीति निदेशक तत्वों द्वारा की गई है—

- (i) सभी नागरिकों— स्त्रियों और पुरुषों के लिए जीविकोपार्जन के पर्याप्त साधन जुटाना।
- (ii) राज्य दुर्बला का जनहित में सम्पत्ति का वितरण करेगा।
- (iii) राज्य इस बात का ध्यान रखेगा कि अर्थव्यवस्था में सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों का केन्द्रीयकरण न हो।
- (iv) सभी स्त्री या पुरुषों को समान काम के लिए समान वेतन प्रदान करेगा।
- (v) वयस्क और बाल श्रम का बचाव करेगा।
- (vi) वयस्क और बालका के नैतिक और भौतिक दुरुपयोग से रक्षा करेगा।
- (vii) सभी नागरिकों की शिक्षा के लिए सकारात्मक कदम उठायेगा। बेरोजगारी वृद्धावस्था बीमारी और विकलांगता आदि की दशाओं में सार्वजनिक सहायता प्रदान करेगा।
- (viii) कार्य की मानवीय और न्यायसंगत दशाओं का निर्धारण करेगा और स्त्रियों के लिए प्रसूति सहायता प्रदान करेगा।
- (ix) लोगों के जीवन सुधारने के लिये न्यूनतम वेतन दर और सेवा की अच्छी दशा उपलब्ध कराने का प्रयास करेगा ताकि वे आरामदायक जीवन व्यतीत कर सकें सामाजिक और सांस्कृतिक सुविधाएँ प्राप्त कर सकें अपना मनोरंजन कर सकें।
- (x) चौदह वर्ष तक के बालकों के लिए मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा का प्रबन्ध करना।
- (xi) लोगों के जीवन स्तर पोषण और स्वास्थ्य सुधार के लिए प्रयास करेगा।

2 नीति निदेशक तत्वों में गांधीवादी विचार धारा पर आधारित निम्न बातों को भी सम्मिलित किया गया है।

- (i) राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करेगा। जहाँ तक सम्भव होगा इन ग्राम पंचायतों को स्वायत्त संस्थान के रूप में कार्य कर सकने के लिए आवश्यक कदम उठायेगा।
- (ii) ग्रामीण क्षेत्रों के व्यक्तिगत और सामूहिक कुटीर उद्योग प्रोत्साहित करेगा।

निष्कर्ष रूप से कहा जा सकता है कि उक्त दोनों ही सर्वोदय के उद्देश्य हैं। प्रो एस एन अग्रवाल के अनुसार सर्वोदय का अर्थ है—शुद्ध समाजवाद। सविधान निर्माता डा अम्बेडकर के शब्दों में नीति निदेशक तत्व इस बात को इंगित करते हैं कि भारत का लक्ष्य आर्थिक लोकतंत्र की स्थापना करना है।

सन्दर्भ एवं टिप्पणियाँ

- 1 अरस्तु राजनीति
- 2 वेदव्यास महाभारत में व्यक्त विचार
- 3 भारतीय संविधान 1950 चतुर्थ भाग अनुच्छेद 36 से लेकर 51 तक सम्मिलित प्रावधान
- 4 टी डब्ल्यू क्रेण्ट दी वेल्फेयर स्टेट
- 5 आर सी अग्रवाल राजनीतिशास्त्र के सिद्धान्त एस चाद एण्ड कम्पनी नई दिल्ली 1984
- 6 मैसूर विश्वविद्यालय में 1954 में दिया गया दीक्षांत भाषण
- 7 डा इक्यालनारायण राजनीतिशास्त्र के मूल सिद्धान्त लक्ष्मीनारायण आगरा, 1981
- 8 डा ईश्वर प्रसाद आर्शीवादम पालिटीकल थ्योरी
- 9 फ्रेंसी मार्कण्डन भारतीय संविधान में नीति निर्देशक तत्त्व
- 10 एस एन अग्रवाल सोशलिज्म और सर्वोदय दि हिन्दुस्तान टाइम्स नई दिल्ली, जनवरी 1955
- 11 गुन्गार मिर्डल वियोज्ड वेल्फेयर स्टेट

□□□

अध्याय-4

प्रशासकीय राज्य की अवधारणा

आधुनिक राज्य के लिए प्रशासन अत्यन्त आवश्यक है। लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना से राज्य के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। अब राज्य का कार्य अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम कल्याण करना है। इस विचार से राज्य को मानव जीवन की असंख्य आवश्यकताओं की पूर्ति करनी होती है। इसके साथ-साथ राज्य आन्तरिक और बाह्य सुरक्षा और अपराधियों को दण्ड देने के मूलभूत कार्य भी करता है। राज्य के कार्यों को पूरा करने के लिए विशाल और सकारात्मक उद्देश्य वाले लोक प्रशासन की आवश्यकता बढ़ गई है। आर्थिक सामाजिक और राजनीतिक क्षेत्रों में सरकार की कार्यपालिका शाखा मुख्यतः स्थायी प्रशासन का दायित्व एवं महत्त्व बढ़ गया है, उसका आकार विशाल और भूमिका सर्वव्यापी हो गई है।

राज्य के कार्य क्षेत्र का विस्तार

मानव के अनुसार राज्य का कार्यक्षेत्र परिवर्तित होता रहा है। प्रारम्भ में पुलिस राज्य हुआ करता था। सीमित कार्य क्षेत्र में वह केवल बाह्य सुरक्षा और आन्तरिक शांति बनाए रखने और वैध समझौतों को लागू करवाने का कार्य करता था। सन् 1760-1830 में औद्योगिक क्रान्ति के दौर में फ्रांस तथा इंग्लैण्ड के अहस्तक्षेपवादी राज्य के सिद्धान्त स्वीकार करते हुए राज्य का मानव जीवन में हस्तक्षेप अस्वीकार किया गया। आर्थिक स्वतन्त्रता स्वतन्त्र सङ्गठिता व्यापार प्रतियोगिता खुला बाजार, आदि को स्वीकार कर आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप का विरोध किया गया। राज्य को कल्याणकारी कार्यों से दूर रखा गया।

बीसवीं शताब्दी में राज्य के कार्यों में वृद्धि के लिए कई कारक उत्तरदायी हैं। आज राज्य उन सभी कार्यों को कर रहे हैं जिन्हें पूर्व में निजी सरथा या सङ्घटनों द्वारा किया जाता था। राज्य के कार्यों में परिवर्तन के साथ-साथ राज्य की प्रकृति और भूमिका में भी परिवर्तन आया है। अब पुलिस राज्य और अहस्तक्षेपवादी राज्य का स्थान लोक कल्याणकारी समाजवादी राज्य ने ले लिया है। आज विज्ञान और तकनीकी युग में राज्य का उत्तरदायित्व उन लोगों की देखभाल करना भी है, जो अपनी देखभाल कर सकने में असमर्थ हैं। आज राज्य व्यक्ति के जन्म से लेकर मृत्यु पर्यन्त तक सुरक्षा की गारण्टी देता है। मानव जीवन के प्रत्येक पहलू पर राज्य क्रियाओं का प्रभाव स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है।

राज्य अपने कार्यों के लिये कुशल प्रशासन पर निर्भर रहता है। राज्य के कार्यों में वृद्धि के साथ प्रशासन का महत्त्व भी बढ़ता जा रहा है। फाइनर ने ठीक ही कहा है कि कुशल प्रशासन सरकार का एकमात्र सहारा है। जिसकी अनुपस्थिति में राज्य क्षत-विक्षत हो जायेगा। हर्बर्ट विश्वविद्यालय के आचार्य प्रो. डानहम के कथनानुसार— फिरी राष्ट्र की सम्यता की सफलता, असफलता उसके प्रशासन की सफलता और असफलता पर निर्भर करती है। राज्य कितनी ही अच्छी नीति निर्मित करे। प्रशासन उसे सही ढंग से, सही समय पर क्रियान्वित करेगा तभी उसका लाभ राज्य के नागरिकों को मिलेगा।

प्रशासकीय राज्य की अवधारणा

पूर्व में यह कहा जा चुका है कि राज्य के कार्यों में वृद्धि के साथ-साथ प्रशासन का महत्त्व भी बढ़ गया है। राज्य केवल कार्यों के सदर्भ में नीति निर्माता है। नीतियों को क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व प्रशासन का है। प्रशासन बच्चों के जन्म के पूर्व से लेकर उसके सभी कार्यों को क्रियान्वित करने लगता है तथा उसकी मृत्यु के उपरान्त भी रुचि बनाये रखता है। कल्याणकारी राज्य गर्भवती महिला के स्वास्थ्य के लिए दवाइयों एवं आहार की व्यवस्था, प्रसूति हेतु अस्पताल, मृत्यु का सरकारी अभिलेख, शवदाह गृह की व्यवस्था, बेरोजगारी, बीमारी, वृद्धावस्था शिक्षा आदि कार्यों में प्रशासन नागरिकों की सहायता करता है। प्रशासन यदि तीव्रतापूर्वक कुशल तरीकों एवं कर्तव्य भावना से कार्य नहीं करता है, तो अच्छी से अच्छी निर्मित नीति का कोई लाभ नागरिकों को नहीं मिलता है। यही कारण है कि आज राज्य को प्रशासकीय राज्य कहते हैं। प्रशासन राज्य का हृदय है। प्रशासन को राज्य में सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान मिला है।

राज्य में पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित तीन प्रमुख सरथाएँ हैं। उनके पृथक्-पृथक् कार्य हैं। आम नागरिक का दिन-प्रतिदिन के कार्यों के लिए प्रशासक या लोकसेवकों से सम्पर्क होता रहता है। भारत सरकार ने संविधान निर्माण से लेकर अब तक उक्त वर्णित सिद्धान्तों के अनुसार कार्य करने का प्रयास किया है। सरकार ने जनहित में कई नियम भी बनाए हैं। जैसे— बालश्रम को रोकना, न्यूनतम वेतन दर निर्धारण, श्रमिकों की अवस्था सुधारना सामान्य कार्य के लिए समान वेतन पिछड़े वर्ग का उत्थान, शहरी और ग्रामीण भूमि की अधिकतम सीमा निर्धारण, लघु और कुटीर उद्योगों को प्रोत्साहन, पंचायती राज की स्थायित्व अनिवार्य शिक्षा बेरोजगारी, वृद्धावस्था विकलांगता की अवस्था में सार्वजनिक सहायता विदेशी वस्तुओं के आयात पर प्रतिबन्ध उद्योगपतियों को उद्यम में पूँजी लगाने की सुविधाएँ। राज्य प्रशासन ने बहुत से उद्यमों को निजी क्षेत्र में छोड़ दिया है। केवल उनका नियमन ही किया है। इसके अलावा कुछ उद्यम सार्वजनिक क्षेत्र में शुरू किये हैं, जैसे— दुर्गापुर (प. बंगाल) भिलाई (मध्य प्रदेश) राउरकेला (उड़ीसा), बाकारा इस्पात कारखाना (बिहार) में हैं। भारत में इन उद्यमों के लिए विदेशों से आर्थिक और तकनीकी, दोनों प्रकार की सहायता ली है। भारत सरकार ने गिरतजन (प. बंगाल) में रेल इंजन बनाने का कारखाना और पैराम्बूर (मद्रास) में रेल

के डिब्बे बनाने के कारखाने स्थापित किए हैं। ऐयरवेज और बैंको का राष्ट्रीयकरण किया है। विशालापट्टनम में समुद्री जहाज बनाने और उनकी मरम्मत के कारखाने स्थापित किए हैं। कृषि क्षेत्र की उन्नति के लिए भरसाव प्रयास किए गए हैं। जिनमें प्रमुख हैं - (1) अधिक अन्न उपजाओ आन्दोलन (2) जमींदारी उन्मूलन (3) अनेक बांधों द्वारा सिंचाई के साधनों की उन्नति (4) रोटी के नये ढंग (5) वैज्ञानिक खाद का उत्पादन (6) सरकारी सरसाओ द्वारा ऋण इत्यादि।

भारत के नीति निदेशक तत्व लोक कल्याणकारी राज्य की कल्पना से सम्बंधित हैं। भारत ने अन्य देशों की नीति जगदित की बात सीधी है। नीति निदेशक तत्वों को व्यवहारिक रूप प्रदान करने का प्रयास भी किया है पर पूर्ण सफलता प्राप्त नहीं हुई है। वास्तविक लोकतांत्रिक स्थापना से भारत अभी कोसों दूर है। इस दिशा में विशेष प्रयासों की आवश्यकता है।

लोककल्याणकारी राज्य की प्रमुख माथाएँ

लोककल्याणकारी राज्य वस्तुतः आदर्शों से सम्बंधित सिद्धान्त है। सिद्धान्तों को प्रियान्वित करने के लिए प्रशासन की आवश्यकता पड़ती है। प्रशासनिक प्रबन्ध व्यवस्था लोककल्याणकारी राज्य के मार्ग में बाधाएँ भी उत्पन्न कर देती है। प्रमुख बाधाएँ निम्नलिखित हैं -

१ प्रशासनिक-लोककल्याणकारी राज्य में कार्य करने के लिए स्थायी सरकारी कर्मचारी होते हैं। यही लोककल्याणकारी नीतियों के सही और सामयिक प्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी होते हैं। प्रशासकीय कार्यों की धीमी गति कर्मचारियों द्वारा अकुशल कार्य का सम्पादन मौकुरशाही कार्य में देरी आदि से गहरवपूर्ण योजनाओं के प्रियान्वयन के मार्ग में बाधा उत्पन्न करते हैं। व्यापक स्तर पर पर्याप्त प्रशासकों का अभाव सबसे बड़ी बाधा है।

२ आर्थिक साधनों का अभाव-सामाजिक सेवाओं को प्रदान करने के लिए पर्याप्त आर्थिक साधन जुटाने की आवश्यकता होती है। आर्थिक साधन जुटाने के लिए लोक कल्याणकारी राज्य को कई व्यवस्थाएँ करनी पड़ती हैं जैसे- उच्च करारोपण भूमि, बैंक, उद्योग-धंधों या यातायात के साधनों का राष्ट्रीयकरण आदि। यह सभी कार्य काफी जटिल हैं। अभाव में योजनाओं का तीव्र गति से सम्पादन कर सकने में लोककल्याणकारी राज्य असमर्थ है।

३ राजनीतिक-राष्ट्रीयकरण द्वारा जिन लोगों की प्रतिष्ठा बने ठेरा पहुँचती है वे ही राष्ट्रीयकरण के मार्ग में बाधा उत्पन्न करते हैं। जनमत को गड़बड़ते हैं तथा राजनीतिक अस्थिरता पैदा करते हैं। लेकिन ये लोग कुछ समय के लिए लोककल्याणकारी राज्य के मार्ग में बाधा उत्पन्न करने में सफल हो पाते हैं।

४ व्यक्तिगत और समाजवाद का संघर्ष-राज्य सत्ता और ज्यादातियों रहित व्यक्ति स्वतन्त्रता का सिद्धान्त साम्यवाद एवं व्यक्तिवादी व्यवस्था के दोषों से मुक्त लोक

कल्याणकारी राज्य इन दो विचारधाराओं के (आर्थिक सुरक्षा तथा स्वतन्त्रता) आदर्शात्मक मूल्यों का समन्वयकारी सिद्धान्त है। परन्तु दोनों विचारधाराओं में समन्वय स्थापित कर चलना अत्यन्त कठिन कार्य है।

■ अन्य—जब लोककल्याणकारी राज्य राष्ट्रीयकरण करने में सफल हो जाता है तो राष्ट्रीयकृत संस्थानों की प्रशासनिक समस्याओं का श्री गणेश हो जाता है। विकासशील देशों को विकसित देशों की अपेक्षा अधिक समस्याओं का सामना करना पड़ता है, क्योंकि विकासशील देशों में शिक्षा कुशलता और योग्यता का पहला से ही अभाव होता है। फलतः कम उत्पादन होता है जो लोककल्याणकारी राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति में बाधा उत्पन्न करता है।

यह सर्वमान्य सत्य है कि लोक कल्याणकारी राज्य उक्त बाधाओं के रहते हुए अपने आदर्शों की पूर्ति में सतत प्रयत्नशील है। बाधाओं के रहते हुए भी लोक कल्याणकारी राज्य ने कई क्षेत्रों में सफलता प्राप्त की है। जैसे—लोककल्याण सेवाओं में वृद्धि के साथ-साथ राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि हुई है। लोककल्याणकारी राज्य में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा राज्य कार्यों में समन्वय स्थापित किया गया है। सन् 1929-30 के विश्वव्यापी आर्थिक संकट के समय अमरीकी राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने 'नवनिर्माण की आर्थिक नीति' अपनाकर प्रजातंत्र को बचा लिया था। प्रेसीडेंट विल्सन की 'प्रगतिशील नीति' ट्रूमैन की 'उचित नीति' काफी लोकप्रिय रही हैं और इन नीतियों ने अमरीकी प्रजातंत्र को बचाने का ही कार्य किया है।

नव स्वतन्त्र राष्ट्रों—भारत अफ्रीका और एशिया में लोककल्याणकारी राज्य की आदर्शात्मक नीति ने राजीवनी वृद्धि का कार्य किया है। ये सभी राष्ट्र अपने-अपने तरीके से लोककल्याणकारी नीति अपनाकर अपने राष्ट्रों में कार्य करने के लिए दृढ़ संकल्प हैं। गुन्नार मिर्जल के विचारानुसार 'पिछले पचास वर्षों में सभी सम्पन्न पारदात्म्य देशों में लोकतंत्र पर आधारित लोककल्याणकारी राज्य बन गए हैं। इनका उद्देश्य आर्थिक विकास सभी नागरिकों के लिए रोजगार युवाओं के लिए समानताओं के अवसर सामाजिक सुरक्षा और न्यूनतम जीवन स्तर को संरक्षण देना है जिसके अन्तर्गत आय के अतिरिक्त समुचित खुराक गृहस्थ स्वास्थ्य और शिक्षा भी सम्मिलित है।'

भारत जैसे विकासशील देश में जहाँ शिक्षा का अधिक प्रसार नहीं है। आम जनता व्यवस्थापिका और न्यायपालिका की जानकारी नहीं रखती है पर विभागों/प्रशासन से उसका प्रतिदिन कार्य पड़ता रहता है। अतः एक ग्रामीण भी प्रशासनिक अधिकारियों के नाम एवं पदों से परिचित होता है। उसे मालूम रहता है अमुक कार्य पटवारी करता है, अमुक कार्य तहसीलदार या उपरखण्ड अधिकारी करता है। सबको ऊपर जिले में जिलाधीश है। ट्रूमैन फाइनर ने प्रशासन की लोकप्रियता का महत्व स्वीकार करते हुए लिखा है कि, 'जिस देश का संविधान चाहें कितना ही अच्छा हो, और उसके मंत्रीगण भी योग्य हों, परन्तु कुशल प्रशासन का अभाव में उस देश का शासन सफल नहीं हो सकता है।'

आज मनुष्य अपनी सारी छोटी-बड़ी आवश्यकताओं की पूर्ति की राज्य से आशा रखता है। राज्य सभी कार्यों को कार्यपालिका/प्रशासनिक विभागों के द्वारा करवाता है। सभी सरकारी सस्थाएँ—अस्पताल कॉलेज स्कूल यातायात सुविधाएँ प्रशासन ही प्रदान करता है। स्वयंसेवी सस्थाएँ स्वायत्त सस्थाओं के अतिरिक्त व्यक्तिगत उद्यम व्यवसाय आदि में राज्य द्वारा वित्तीय सहायता प्रदान कर प्रशासन में सम्मिलित कर लिया गया है।

व्यवस्थापिका केवल राज्य नीतियों का निर्माण करती है। राज्य नीतियों के क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर विशेषकर स्थायी प्रशासन पर होता है। प्रशासन पर नीति क्रियान्वयन के साथ-साथ नीति निर्मित करने का उत्तरदायित्व भी आ जाता है। प्रशासन द्वारा योजनाओं और परियोजनाओं का प्रस्ताव तैयार किया जाता है। मंत्रियों को उचित परामर्श देने का कार्य भी प्रशासन द्वारा ही किया जाता है। यदि सरकार आवश्यक सेवा प्रदान करने का कार्य करने में लेशमात्र भी असफल रहती है तो जनता अपना सारा क्रोध प्रशासन पर निकालती है। तभी तो कहा गया है कि राज्य की नीति कितनी ही अच्छी क्यों न हो उसके परिणाम प्रशासन की कुशलता पर निर्भर करते हैं। समाज में सभ्यता का विकास और परिवर्तनों के लिए भी प्रशासन ही उत्तरदायी है। उदाहरणार्थ—भारत जैसे समाज में बाल-विवाह का प्रचलन है। राज्य ने बाल-विवाह रोकने के लिए कानून बना दिया है। यदि राज्य में बाल-विवाह होता है तो उसके लिए प्रशासन उत्तरदायी है क्योंकि प्रशासकों ने अपनी कुशलता और कर्तव्यपरायणता से सहयोग नहीं दिया है। प्रशासक एक कलाकार है वह अपनी प्रशासनिक कला से कार्यों को गति प्रदान करता है। प्रशासक सरकार के नेत्र और कान हैं। प्रशासक जनता के विचारों एवं समस्याओं को धैर्यपूर्वक सुनता है। उन्हें सरकार तक पहुँचाता है। प्रशासक स्वयं अपने नेत्रों से राज्य की परिस्थितियों को देखकर राज्य को अग्रगत कराता है।

प्रशासन की भूमिका केवल लोककल्याणकारी राज्य में ही नहीं है। आज विश्व के सभी देशों चाहे समाजवादी व्यवस्था वाले देश हो या पूँजीपति व्यवस्था वाले या प्रजातांत्रिक देश हो वे नीति क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व प्रशासन का है। प्रशासन के बढ़ते हुए महत्त्व के कारण वर्तमान राज्यों को प्रशासनिक राज्य कहा गया है। सभी देशों की प्रशासनिक समस्याएँ भी समान हैं तथा इनमें प्रमुख निम्नलिखित हैं —

- 1 प्रशासनिक व्यवस्था
- 2 कुशल एवं प्रशिक्षित कर्मचारियों का अभाव
- 3 प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार
- 4 प्रशासकीय नीतियों के मूल्यांकन का अभाव
- 5 कार्य निष्पत्ति अवलोकन
- 6 भाई-भतीजावाद और
- 7 प्रशासकीय मूल्यों में निरन्तर गिरावट।

इन समस्याओं के रहते किसी भी राज्य की नींव हिल सकती है। डिमाँक के अनुसार "प्रशासन प्रत्येक नागरिक के लिये महत्त्व का विषय है क्योंकि जो सेवाएँ उससे मिलती हैं जो कर वह देता है और जिन व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओं का वह उपभोग करता है प्रशासन के सफल और असफल क्रियान्वयन पर निर्भर करता है। आधुनिक युग की बहुत-सी महत्त्वपूर्ण महान सामाजिक समस्याएँ जैसे—स्वतन्त्रता और समूहों में समन्वय कैसे हो प्रशासन के नौकरशाही क्षेत्र के इर्द-गिर्द घूमती रहती हैं।"

आज राज्य का स्वरूप प्रशासकीय हो गया है। इसका कारण व्यवस्थापिका और न्यायपालिका की तुलना में प्रशासकीय कार्यों का अधिक महत्त्वपूर्ण होना है। ऐसा नहीं है कि प्रशासन का महत्त्व व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के मूल्य पर बढ़ा है। अपितु कार्यपालिका की बढ़ती लोकप्रियता ने प्रशासन की भूमिका को अत्यन्त महत्त्वपूर्ण बना दिया है। कार्यपालिका की शक्तियों में विस्तार के लिए उत्तरदायी कई कारण हैं। कार्यपालिका की शक्तियों में विस्तार के परिणामस्वरूप प्रशासन की शक्तियों का विस्तार हुआ है। कार्यपालिका को सौंपे गये दायित्वों का निर्वाह स्थायी प्रशासन ही करता है। वस्तुतः प्रशासन ही कार्यरत सरकार है।

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् सभी विकसित देशों ने नियोजन स्वीकार किया। कलस्वरूप कानून व्यवस्था तथा सीमित प्रशासन का कार्य-क्षेत्र अब जनजीवन के सभी क्षेत्रों तक हो गया। अब राज्य को एक आवश्यक बुराई नहीं माना जाने लगा। राज्य से सकारात्मक भूमिका की आशा की जाने लगी। व्यक्ति इसी राज्य से सभी सेवाओं की आशा करने लगा। व्यक्ति पूर्णतया राज्य पर निर्भर रहने लगा। राज्य कार्यों में वृद्धि के साथ उसकी प्रकृति में भी परिवर्तन आ गया। राज्य नीति निर्माण कर अपने कार्यों की दृष्टि भी नहीं कर लेता है। वह उसके क्रियान्वयन के लिए भी सचेत हो गया है। राज्य की वर्तमान प्रकृति दण्ड के स्थान पर सुधारवादी हो गई है। दण्ड व्यवस्था को पूर्णतया समाप्त नहीं किया गया है। अब दण्ड को प्रथम कार्यवाही नहीं माना जाता है। राज्य अपने सभी कार्यों के लिए प्रशासनतंत्र पर निर्भर हो गया है। यहाँ तक कि प्रशासन के सहयोग के बिना राज्य कुछ भी नहीं कर सकता है।

भारत जैसे देश में प्रशासन सामाजिक परिवर्तनों में अभिकर्ता की भूमिका निभाता है। प्रशासन ही सामाजिक परिवर्तनों को नियोजित और व्यवस्थित तरीके से क्रियान्वित करता है। संविधान में वर्णित नीति निर्देशक तत्वों के क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व भी प्रशासन का है। प्रशासन के कार्यों में दिन-प्रतिदिन वृद्धि होना स्वाभाविक है। प्रशासक की महत्त्वपूर्ण भूमिका के सदर्भ में चेम्बरलेन ने कहा था "प्रशासक हमारे दिना काम चला सकते हैं परन्तु मेरा पक्का विश्वास है कि हम मंत्रीगण प्रशासकों के अभाव में काम नहीं चला सकते हैं।" राज्य के कार्य एवं गतिविधियों पर प्रशासन द्वारा बंदर हावी है कि आधुनिक राज्य प्रशासनिक लगने लगे हैं। इसलिए इसे प्रशासनिक राज्य कहा गया है।

प्रशासकीय राज्य से तात्पर्य नौकरशाही राज्य अथवा वह राज्य जहाँ सर्वत्र प्रशासक ही छाए रहते हैं। यथार्थ में स्थायी प्रशासन या नौकरशाही में ही राज्य का वह स्वरूप दिखाई देता है जिसे 'प्रशासकीय राज्य' कहा जाता है। जे ए विग के शब्दों में— 'सम्भवतः ऐसा कोई राष्ट्र नहीं है जिसके पास बड़ी नौकरशाही तथा शक्ति सम्पन्न सरकार (कार्यपालिका) न हो।' माइकेल क्रोजियर का मानना है कि 'प्रशासकीय राज्य नौकरशाही द्वारा सरकार है। इसमें सर्वत्र प्रशासक कानून और नियम ही दिखाई देते हैं।'

प्रशासकीय राज्य के विकास हेतु उत्तरदायी कारक

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि प्रशासकीय राज्य में स्थायी प्रशासन अत्यन्त महत्त्वपूर्ण एवं शक्तिशाली सरकार का आधार है। प्रशासकीय राज्य के शक्ति सम्पन्न होने में प्रमुख रूप से निम्नलिखित कारक उत्तरदायी हैं—

1 **औद्योगिक क्रान्ति**—अठारहवीं शताब्दी में औद्योगिक क्रान्ति का आरम्भ हुआ। पूँजीपतियों ने नये कारखाने खोले। मजदूरों को कम वेतन देना प्रारम्भ किया मजदूरों से अधिक काम लेने लगे। कहीं-कहीं मजदूरों के स्थान पर मशीनों द्वारा कुछ काम लिया जाने लगा। शहरीकरण शहरी आबादी दिन पर दिन बढ़ने लगी। बड़ी कम्पनियाँ एवं कारखानों के मालिकों का हजारों मजदूरों पर नियंत्रण हो गया। मजदूर पूर्णतया मालिकों पर निर्भर हो गये। मजदूरों का शोषण होने लगा— कार्यस्थल काफी गन्दे थे मजदूरों को काफी असुविधाओं का सामना करना पड़ रहा था। मजदूर और मालिक के बीच संघर्ष की स्थितियाँ उत्पन्न हो गईं। फलस्वरूप आधुनिक औद्योगिक एवं नगरीय सभ्यता का जन्म हुआ। राज्य के उत्तरदायित्व की अवधारणा में परिवर्तन आया। राज्य ने औद्योगिक क्षेत्र में नियंत्रण करना प्रारम्भ कर दिया। इसके साथ ही राज्य के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हो गई। राज्य को इन कार्यों के सम्पादन के लिए अधिक सख्या में कर्मचारी रखने पड़े। जैसे-जैसे कार्यों में विशेषीकरण की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है प्रशासकीय राज्य का महत्त्व बढ़ता जा रहा है। उसके हाथों में अधिकाधिक शक्ति आती जा रही है।

2 **सरकार का बड़ा आकार**—राज्य के बढ़ते हुए कार्यों के लिए नौकरशाही के आकार में वृद्धि हुई। औद्योगिकीकरण से उत्पन्न समस्याओं—शहरीकरण भीड़ पर नियंत्रण प्रदूषण आदि के लिए व्यक्तिगत प्रशास सम्भव ना थे सरकारी स्तर पर इनका हल ढूँढ निकालना अनिवार्य हो गया था। राज्य द्वारा नये-नये विभागों का सृजन किया गया। इस वृद्धि का एक कारण पाकिस्तान का सिद्धान्त भी रहा है। इस सिद्धान्त के अनुसार कार्यभार वही रहने पर भी सेवा वर्ग की सख्या में प्रतिवर्ष 5% वृद्धि हुई है। यह वृद्धि प्रतिशत लन्दन इकॉनामिस्ट में 19 नवम्बर 1955 के लेख में प्रकाशित हुआ। पाकिस्तान सिद्धान्त से दो बातें स्पष्ट होती हैं— प्रथम एक नागरिक सेवा अपने आधीन एक से अधिक सहायक रखना चाहता है। द्वितीय ये सहायक अपने लिए इतना कार्य इकट्ठा कर लेते हैं कि उन्हें भी अपने सहायक नियुक्त करने की आवश्यकता हो जाती है। इस तरह नागरिक सेवाओं में वृद्धि होती रहती है। नौकरशाही में अपने अधीनस्थों की सख्या

बढ़ाने की महत्वाकांक्षा होती है। वे अपना कार्यभार बढ़ाने के बारे में सदैव सोचते रहते हैं। अधीनस्था या सहायकों की संख्या बढ़ाने की प्रवृत्ति नौकरशाही का विस्तार करने में सहायक रही है। नौकरशाही के विस्तार के साथ-साथ सरकार के नये-नये प्रशासकीय विभागों का सृजन हो गया। नये-नये संगठन बन। लोककल्याणकारी राज्या में एक कार्य के लिए एक विभाग या उसकी शाखाओं के सिद्धान्त अपनाते-अपनाते के कारण भी राज्य के व्ययों में वृद्धि के साथ-साथ विभागों की संख्या बढ़ी और उनमें कार्यरत कर्मचारियों की संख्या में भी पर्याप्त वृद्धि हुई। प्रशासन के विस्तार से सरकार का आकार बढ़ा और राजनीतिक स्तर पर नियंत्रण में कमी आ गई। उद्योग-धन्धों में सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार के साथ विभागीय उपक्रम निगम और सरकारी कंपनियों की स्थापना के साथ-साथ प्रशासन तंत्र के आकार में वृद्धि हुई है।

3 आर्थिक नियोजन- औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् विश्व के सभी राज्यों द्वारा आर्थिक क्षेत्र में कानून बनाने के लिए आर्थिक नियोजन का मार्ग अपनाया गया। आर्थिक नियंत्रण वाली आर्थिक व्यवस्था में राज्य के नियंत्रण एवं निर्देशन में समस्त कार्य किए जाते हैं। नियोजन के सभी क्षेत्रों— उत्पादन वितरण उपभोग आदि पर सरकार का ही अधिकार होता है। राज्य ही राज्य में उपलब्ध एवं आयातित माल की व्यवस्था करता है। देश के लिए दीर्घकालीन योजनाओं के निर्माण का उत्तरदायित्व एक केन्द्रीय संस्था को सौंपा जाता है। योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए भी विभिन्न स्तरों पर एक विशाल एवं अनुभवी प्रशासन तंत्र की आवश्यकता होती है। प्रशासकों को तात्कालिक परिस्थितियों का मुकाबला करने के लिए हर स्तर पर व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। इस प्रक्रिया में प्रशासन तंत्र का सम्पूर्ण आर्थिक क्षेत्र में किसी न किसी रूप में छा जाना स्वाभाविक था। यह परिस्थिति प्रशासकीय राज्य के विस्तार में सहायक हुई।

4 प्रत्यायोजित विधान- नीति-निर्माण व्यवस्थापिका का कार्य है। व्यवस्थापिका के पास समस्त एवं विशेषज्ञता का अभाव पाया जाता है। औद्योगिक समाज में द्वारा तरह के विधि निर्माण की आवश्यकता होती है। व्यवस्थापिका उनके अनुरूप विधि निर्माण करवाने में असमर्थ है। अतः व्यवस्थापिका जो सामान्य कानून बनाती है वह केवल कानून की रूपरेखा मात्र है। व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून को नियम उपनियमों और आदेशों द्वारा परिभाषित करने का कार्य प्रशासकों का है क्योंकि व्यवस्थापिका कार्यपालिका से इन कार्यों की शक्तियाँ प्रत्यायोजित करती है। कार्यपालिका में मंत्रिमण्डल राजनेताओं के पास भी विशेषज्ञता का अभाव है। नीति निर्धारण एवं क्रियान्वयन दोनों ही कार्यों का भार मंत्रिमण्डल प्रशासन पर छोड़ देते हैं। इस स्थिति ने नौकरशाही या प्रशासन को अधिक शक्तिशाली बना दिया है। निम्न प्रति बढ़ता हुआ प्रत्यायोजित विधान प्रशासकीय राज्य के महत्व और अधिकार क्षेत्र में वृद्धि करने में सहायक हो रहा है।

5 प्रशासकीय न्यायाधिकरण- प्रशासकीय विभागों द्वारा न्यायिक निर्णय करने के लिए स्थापित न्यायाधिकरणों के निर्णय अर्द्ध न्यायिक प्रकृति के होते हैं। राज्य

के कार्यों की जटिल वैज्ञानिक एवं तकनीकी प्रकृति के फलस्वरूप अनेक न्यायिक कार्य प्रशासन द्वारा किए जाते हैं। औद्योगिक समाज की जटिलता के कारण अनेक अभियोग ऐसे होते हैं जिन्हें सामान्य न्यायालय द्वारा निर्णीत किया जा सकना कानून के ज्ञाता न्यायाधीशों की समझ से बाहर होता है। उदाहरणार्थ— लाइसेन्स जारी करना सम्पत्ति मूल्यांकन और आयकर सम्बन्धी आय का आकलन आदि के मामलों में न्यायालय कोई विशेष भूमिका नहीं निभा सकता है। ऐसे मामलों में प्रशासन को न्यायिक अधिकार देकर प्रशासनिक न्यायाधिकरण को सौंप दिया गया है। कुछ मामलों में तो प्रशासनिक न्यायाधिकरण के निर्णय को अंतिम मानते हुए सामान्य न्यायालय से मुक्त रखा गया है। फलतः प्रशासन पर न्याय के अतिरिक्त दायित्व ने प्रशासकीय राज्य को अधिक शक्तिशाली बनाने में सहयोग किया है।

6 विकासशील राष्ट्रों का उदय— द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद एशिया अफ्रीका और लैटिन अमेरिका में कई राष्ट्रों ने स्वतन्त्र राष्ट्र के रूप में मान्यता प्राप्त की। यह सभी स्वतन्त्र राष्ट्र अपने प्रारम्भिक काल में अधिकरित या अल्प विकसित राष्ट्र थे। उन्हें हर क्षेत्र में विकास करना था। ऐसे राज्यों के लिए जर्मन अर्थशास्त्री फ्रेड्रिक लिस्ट ने संरक्षणवाद का सिद्धान्त दिया। लिस्ट का मानना था कि 'अल्पविकसित राष्ट्र विकसित राष्ट्रों के समक्ष खुली प्रतियोगिता में नहीं टिक सकते हैं। विकसित राष्ट्रों के साथ स्वतन्त्र व्यापार भी उनके हित में नहीं है। लिस्ट के मतानुसार प्रथम अल्प विकसित राष्ट्रों को स्वतन्त्र व्यापार नहीं करना चाहिए। द्वितीय अल्प विकसित उद्यमों की विजयिष्ठ राष्ट्रों के साथ सीधी प्रतियोगिता नहीं करनी चाहिए। तृतीय अपने देश की परिस्थितियों के अनुसार देश की राजकोपीय नीति निर्मित करनी चाहिए। उक्त तर्कों को अधिकांश अल्पविकसित राष्ट्रों ने स्वीकार किया और राज्य को विकासात्मक कार्यों का दायित्व सौंप दिया। विकासात्मक कार्यों के क्रियान्वयन का दायित्व प्रशासन पर स्वतः आ गया। प्रशासकों के उत्तरदायित्वों में पर्याप्त वृद्धि हो गई। यह स्थिति प्रशासकीय राज्य के विस्तार में सहायक हुई।

7 नवोदित राष्ट्र की समस्याएँ—नवीन स्वतन्त्र राष्ट्रों की समस्याएँ सामाजिक आर्थिक एवं राजनीतिक थीं। विकासशील राष्ट्रों ने इन्हें प्रशासन की सहायता से हल करने का प्रयास किया। इनमें प्रमुख समस्या आर्थिक विकास की थी। विभिन्न राष्ट्रों ने आर्थिक नियोजन को अपनाकर इस समस्या का समाधान करना चाहा। योजनाओं के निर्माण एवं क्रियान्वयन के लिए एक विशाल और अनुभवी प्रशासन तंत्र की आवश्यकता होती है। प्रशासकों को विभिन्न स्तरों पर कार्य करने के लिए अधिकाधिक शक्ति प्रदान की गई। इस प्रक्रिया में प्रशासन तंत्र सम्पूर्ण आर्थिक जीवन से सम्बद्ध हो गया। सभी सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक समस्याओं के हल हेतु कई नए मंत्रालय एवं विभागों की रचना की गई। नौकरशाही का विस्तार होता गया। नवोदित राष्ट्र की विभिन्न समस्याओं ने प्रशासकीय राज्य के विकास में सहायता की है।

8 सामाजिक आर्थिक जीवन की जटिलताएँ—औद्योगिक क्रांति और शहरीकरण ने प्राचीन सामाजिक और आर्थिक व्यवस्थाओं को अत्यधिक प्रभावित किया है। प्राचीन कालीन समुक्त परिवार के रूप में चली आ रही व्यक्ति की मिलजुल कर रहने की प्रवृत्ति समाप्ति के कगार पर है। आज परिवार की परिभाषा भी काफी संकीर्ण हो गई है। व्यक्ति केवल आर्थिक व्यक्ति या मशीनी मानव होकर रह गया है। इस औद्योगिक युग में व्यक्ति केवल अधिक से अधिक धन एकत्रित करने के बारे में ही सोचता रहता है।

वैज्ञानिक खोजों द्वारा व्यक्ति का चिन्तन व्यक्तिगत हो गया है परन्तु उसके सभी कार्यों एवं समस्याओं का निदान सामूहिक हो गया है जिन्हें केवल राज्य ही हल कर सकता है। राज्य को व्यक्ति की समस्याओं का हल सक्रिय अधिकता के रूप में करने का दायित्व सौंपा गया है। राज्य को प्रशासन की सहायता लेनी पड़ती है। स्पष्ट है कि सामाजिक, आर्थिक जटिलताओं के कारण भी प्रशासकीय राज्य का विकास हुआ है।

9 समाजवादी विचार एवं रुसी क्रान्ति—कार्ल मार्क्स प्रमुख समाजवादी विचारक हैं। उनके चिन्तन की रूपरेखा साम्यवादी घोषणा-पत्र में 1848 ई. में प्रकाशित हुई थी। मार्क्स का प्रहार उस समय प्रचलित पूँजीवादी व्यवस्था पर था। उनके विचार उस समय की गजदूरी की रिश्तों को ध्यान में रखकर व्यक्त किये गये थे। कार्लमार्क्स ने न केवल पूँजीवाद का विरोध किया वरन् उसके स्थान पर नवीन समाजवादी अर्थव्यवस्था की स्थापना का संकेत घोषणा पत्र में दिया।

कार्ल मार्क्स के विचारों से प्रभावित होकर सन् 1917 में लेनिन के नेतृत्व में रूस में साम्यवादी क्रान्ति हुई। रूस में नवीन समाजवादी व्यवस्था स्थापित की गई। इसका प्रभाव यूरोप के अधिकांश देशों पर पड़ा और यूरोप में विभिन्न प्रकार के समाजवादी विचार प्रकाश में आये। जैसे—संसदीय समाजवाद, श्रेणी समाजवाद, समष्टिवाद और फेबियनवाद आदि। परिणामस्वरूप यूरोपीय राज्य लोकहितकारी राज्यों के निर्माण एवं क्रियान्वयन में जुट गए। सभी समाजवादी विचारक चाहते हैं कि राज्य शक्तियों का उपयोग इस प्रकार करे कि श्रमिकों को उचित वेतन मिले, उन्हें अधिक सुविधाएँ मिलें, पूँजीपतियों द्वारा अधिकाधिक लाभ अर्जित करने की प्रवृत्ति पर प्रतिबन्ध लगे। इन सभी कार्यों के सफल एवं सामयिक सम्पादन के लिए राज्य को अदृष्टोपवादी नीति का परित्याग करना होगा और उसके स्थान पर लोककल्याणकारी नीति को अपनाना चाहिए।

राज्य द्वारा लोक कल्याण के कार्यों में दृष्टोप के साथ-साथ प्रशासन की भूमिका महत्त्वपूर्ण हो गई। औद्योगिक क्रान्ति के साथ प्रशासन के क्षेत्र में विस्तार हुआ। अब प्रशासन का कार्य पहले की अपेक्षा अधिक जटिल हो गया। प्रशासन में विशेषज्ञता के आधार पर नियुक्तियाँ की जाने लगीं। प्रशासन व्यवस्थापिका और राजनीतिक कार्यपालिका की तुलना में विशिष्टता रखने के कारण सभी समस्याओं के समाधान के लिए नीति-निर्माण एवं क्रियान्वयन का कार्य करने लगा। राज्य की धुरी प्रशासन के चारों ओर घूमने लगी। इस प्रकार प्रशासकीय राज्य का विकास हुआ।

प्रशासकीय राज्य की विशेषताएँ

प्रशासकीय राज्य को उनकी मुख्य विशेषताओं के आधार पर अच्छी तरह समझा जा सकता है। मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं —

(1) प्रशासनिक राज्य किसी विचारधारा से जुड़ा नहीं है। राज्य व्यक्ति के कार्यों में कप हस्तक्षेप करे या मानव जीवन के सभी कार्यों का उत्तरदायित्व वहन करे। राज्य का स्वरूप चाहे अहस्तक्षेवादी हो या समाजवादी साम्यवादी पूँजीवादी या अधिनायकवादी हो सभी राज्य किसी न किसी सीमा तक प्रशासकीय राज्य अवश्य होते हैं। शासन व्यवस्था के सभी रूपों — एकात्मक और सघातमक ससदात्मक और अध्यक्षीय — में प्रशासकीय राज्य का अस्तित्व विद्यमान है क्योंकि सभी व्यवस्थाओं के लिए प्रशासन (नौकरशाही) अनिवार्य है।

(2) कार्यपालिका का दिन-प्रतिदिन महत्त्व बढ़ा है। व्यवस्थापिका सम्पूर्ण समाज का अस्तित्व है। राष्ट्र की सामूहिक इच्छा को कानूनी रूप प्रदान करती है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानूनों को क्रियान्वित करती है। व्यवस्थापिका के पास विशिष्टता और समय का अभाव है। राज्य कार्यों में अप्रत्याशित वृद्धि के कारण कार्यपालिका में स्थायी प्रशासन हेतु विशेषज्ञता एवं योग्यता के आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं। अतः कार्यपालिका में प्रत्यक्षतः सारी शक्तियाँ केन्द्रित हो गई हैं। मुख्य कार्यपालक इतनी अधिक शक्तियों का प्रयोग करता है कि सम्पूर्ण शासन तंत्र उसी के इर्द-गिर्द घूमता दिखाई देता है। ब्राउन के शब्दों में — “समकालीन युग में प्रवृत्ति निश्चित रूप से बदल गई है। शक्ति अब सरासरी से हटकर कार्यपालिकाओं को वापस मिल रही है। कार्यपालिका का कार्यक्षेत्र विधायी और न्यायिक क्षेत्र तक विस्तृत हो गया है। सरासरी व्यवस्था वाले राज्य में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के नेतृत्व के साथ-साथ बहुत से न्यायिक कार्य भी करती है। अध्यक्षीय व्यवस्था वाले राज्य में कार्यपालिका व्यवस्थापिका को नेतृत्व प्रदान नहीं करती है लेकिन महत्त्वपूर्ण विधायी शक्ति का उपयोग और न्यायिक कार्य अवश्य करती है। अमेरिका में अध्यक्षीय व्यवस्था है। वहीं कार्यपालिका अध्यक्ष को व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानूनों को अपनी नियेधात्मक (वीटो पावर) शक्ति द्वारा रद्द करने का अधिकार है या हस्ताक्षर कर उन्हें पारित करने का अधिकार सरासरी व्यवस्थापिका की भाँति है। कार्यपालिका द्वारा सम्पादित किए जाने वाले कार्यों के लिए राज्य में स्थायी प्रशासन का जाल सा बिछा रहता है। स्थायी प्रशासन कार्यपालिका को नीति-निर्माण और क्रियान्वयन दोनों में सहायता प्रदान करता है। प्रशासन की महत्त्वपूर्ण भूमिका के कारण विलोमी ने इसे सरकार का चौथा अंग कहा है।

(3) प्रशासकीय राज्य की तीसरी विशेषता नौकरशाही पर निर्भरता है। व्यवस्थापिका में प्रस्तुत होने वाले प्रस्ताव का प्रारूप नौकरशाही ही तैयार करती है। राजनीतिक स्तर पर कार्यपालिका को नीति निर्माण सम्बन्धी आकड़े उपलब्ध कराती है। व्यवहार में राजनीतिक प्रमुखों का नियंत्रण नौकरशाही पर नगण्य रह गया है। राजनीतिक प्रमुखों की स्थिति दयनीय हो गई है। गलती प्रशासन के किसी अधिकारी या कर्मचारी की होती

है और व्यवस्थापिका या जनता को उत्तर राजनीतिक प्रमुखों को देना पड़ता है। अपनी रक्षा के लिए राजनीतिक प्रमुख लोक सेवकों की रक्षा करते हैं। स्थायी प्रशासन या नौकरशाही अपनी योग्यता अनुभव कार्य तकनीक विशेषज्ञता और सूझ-बूझ द्वारा राजनीतिक शक्ति के निर्णय को प्रभावित करती है। कार्यपालिका तो केवल नीति-निर्देश देकर अपना दायित्वपूर्ण कर लेती है और सारा कार्य नौकरशाही पर छोड़ देती है।

राजनीतिक कार्यपालिका के लोक सेवकों पर इस तरह निर्भर रहने के अनेक कारण हैं। प्रथम मंत्रीगण प्रशासकीय ज्ञान से अनभिज्ञ हैं। द्वितीय मंत्रियों का कार्यकाल लोक सेवकों की तुलना में कम है। इस अल्पकाल में भी अस्थिरता रादेय बनी रहती है। नेतृत्व के लिए विभिन्न प्रत्याशियों में अनावश्यक होड़ लगी रहती है। लोक सेवकों का कार्यकाल लम्बा होता है। उनके शासनकाल में कई नेतृत्व परिवर्तन होते हैं। वह प्रशासन की हर बात से परिचित होते हैं। काफी अनुभवी होते हैं। उपर्युक्त अवसर मिलते रहने से विभागीय दावपेचों से परिचित होते हैं। विशेषज्ञता स्थायित्व अनुभव के कारण लोक-सेवक कार्यपालिका शक्ति के वास्तविक संचालक बन जाते हैं। वस्तुतः लोकसेवक सर्वेसर्वा और मंत्री हस्ताक्षरकर्ता मात्र रह जाते हैं।

(4) एफ एम मार्क्स ने प्रशासकीय राज्य को नवीन नाम 'गैरिजन स्टेट' दिया है। राज्य की तुलना एक किले से की है और नौकरशाही उसकी सेना है जो बाहरी प्रभाव को अपने में नहीं आने देती है। नौकरशाह सर्वोच्च पदाधिकारी हैं। वे साम्राज से अलग रहकर, बाह्य प्रभावों से बचकर कार्य करने की प्रवृत्ति रखते हैं। उनका पृथक् वर्ग है। वह अपने को दूसरों से अधिक श्रेष्ठ एवं सभ्य समझने लगते हैं। वे सामान्य जनता में घुलमिल नहीं पाते हैं। वे नीति निर्धारण निर्णय और सार्वजनिक संचालन करते हैं। सेना भी उन्हीं के निर्देशानुसार कार्य करती है। इस व्यवस्था में नौकरशाही का प्रधान अपने नियंत्रणाधीन क्षेत्र पर स्थायी रहित व्यक्ति की तरह कार्य करता है। उसके सारे अधीनस्थों की सेना भी उसी के प्रति वफादार रहती है।

भारतीय नौकरशाही के अधीन देश की स्थिति का वर्णन स्वर्गीय पंडित जवाहर लाल नेहरू ने इस प्रकार किया था — 'वाइसराय जिस ढंग से बात करता है, वह तरीका न तो इंग्लैंड का कोई प्रधानमंत्री अपना सकता है और न ही अमेरिका का राष्ट्रपति। एक मात्र संभव समानान्तर टिटलर का हो सकता है और केवल वाइसराय ही नहीं बल्कि उसकी परिपक्व के ब्रिटिश सदस्य गवर्नर और यहाँ तक छोटे-छोटे अधिकारी भी जो विभागों के सचिव या मजिस्ट्रेट के रूप में कार्य कर रहे हैं वे एक उच्च और अप्राप्य ऊँचाई से बात करते हैं। वे न केवल अपने इस विश्वास में सुरक्षित हैं कि वे जो कुछ चाहते हैं, करते हैं सही है और वही सही रूप में स्वीकार भी किया जाना चाहिए। चारों दूसरे लोग कुछ भी सोचते हैं क्योंकि सत्ता और गौरव तो उन्हें ही प्राप्त हुआ है।'

नौकरशाही के कारण सरकार के कार्य अलग-अलग विभागों, खण्डों और उपखण्डों में विभक्त हो जाते हैं। प्रत्येक विभाग, खण्ड और उपखण्ड अपने को स्वतंत्र और पृथक् इकाई मानता है और यह भूल जाता है कि यह बड़े समग्र का एक भाग है।

(5) प्रशासकीय राज्य में प्रत्येक स्थान पर नौकरशाही संरचना में अधिकारी और अधीनस्थ दो प्रमुख वर्ग होते हैं। शीर्षस्थ नौकरशाह अपने अधीनस्थों के भालिक होते हैं। प्रत्येक व्यक्तिगत अधिकारी इस बात से भली-भाँति परिचित होता है कि उसकी उन्नति पूर्णतः उसके उच्च स्तरीय अधिकारी की प्रसन्नता पर निर्भर करती है। ऐसी स्थिति में कोई भी अधिकारी अपने अधीनस्थों पर निर्भर रहने या उनका सहयोग प्राप्त करने का प्रयास नहीं करेगा। वह सदैव उच्च स्तरीय अधिकारी की चमचागिरी या चापलूसी करता है। नौकरशाही की पदसोपानीय संरचना में हर अधिकारी अपने उच्च स्तरीय अधिकारी पर निर्भर करता है। अतः प्रत्येक विभाग का शीर्षस्थ अधिकारी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से विभाग के नेता की प्रसन्नता पर निर्भर करता है। उसे प्रसन्न करने के लिए उसके इर्द-गिर्द घूमता रहता है।

(6) प्रशासकीय राज्य में सरकार का संगठन संरचनात्मक विशिष्टीकरण पर आधारित है। सरकार का संगठन एवं कार्यप्रणाली विशिष्टीकरण के आधार पर सबसे पहले सरकार के तीनों अंगों का निर्माण भी उनकी विशिष्टता के आधार पर है। व्यवस्थापिका जन इच्छा हेतु कानून निर्मात्री है। कार्यपालिका कानूनों का क्रियान्वयन करती है और न्यायपालिका न्याय करती है। इसी भाँति प्रशासकीय क्रिया भी नीति निर्माण निर्देशन नियंत्रण और निष्पादन में विभाजित है। दायित्वों का वितरण तकनीकी और प्रशासनिक योग्यतानुसार किया जाता है। अतः सरकारी कार्यों का सम्पादन केन्द्र राज्य और स्थानीय स्तर पर किया जाता है। विभाजन से तात्पर्य पूर्ण विभाजन से नहीं है। यह विभाजन कार्य सम्पादन हेतु शरीर के विभिन्न अंगों की भाँति है। जिस तरह शरीर के विभिन्न अंग अलग-अलग कार्य करते हुए एक शरीर से जुड़े हुए होकर उसका सहयोग करते हैं। ठीक उसी तरह विशेषीकरण के आधार पर सरकारी संगठन और कार्यप्रणाली में विभाजन किया गया है। ऐसा करने से प्रशासन में कार्यकुशलता और निपुणता बढ़ती है। प्रत्येक व्यक्ति का कार्य निश्चित होता है। वह अपना उत्तरदायित्व समझते हुए कार्य करता है। परस्पर द्वेष मतभेद क्रोध भाई-भतीजेवाद जैसे तत्वों का कोई अस्तित्व शेष नहीं रहता है।

(7) प्रशासकीय राज्य में नौकरशाही का पृथक साम्राज्य है फिर भी नौकरशाही लोक कल्याणकारी कार्यों जन सम्पर्क के कार्यों और जन आकांक्षाओं के अनुरूप कार्य करने में व्यस्त है। सरकारी नीतियों का क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व प्रशासन पर है। जनता अपने दिन-प्रतिदिन के कार्यों के लिए राजनताओं की अपेक्षा प्रशासन के अधिक निकट है। लोक सेवकों से उसका अधिक काम पड़ता है। जनता अपने कार्यों की पूर्ति के लिए नौकरशाही की ओर देखती है। नौकरशाही में सामाजिक परिवर्तनों को पहचानने की समझ है। वह इन कार्यों में सकारात्मक भूमिका निभाती है, क्योंकि प्रशासकीय राज्य में राज्य कल्याणकारी संस्था के रूप में है।

(8) प्रशासकीय राज्य में दायित्वों की निरन्तर वृद्धि के कारण कर्मचारियों की संख्या में निरन्तर वृद्धि होती रहती है। नये-नये विभाग खुलते रहने हैं और नित्य नवीन

सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। पहले की अपेक्षा कर्मचारियों की सख्या दस गुना अधिक हो गई है। सख्या में वृद्धि के बावजूद प्रशासकीय राज्य में प्रशासकीय अकुशलता और शिथिलता घट रही है और यह प्रशासकीय राज्य की एक विशेषता बन गई है। प्रशासनिक कर्मचारियों के लिए भर्ती वेतन पदोन्नति सेवा शर्तों के सम्बन्ध में नियम बनाये गये हैं। नियमों के अन्तर्गत कर्मचारियों को अनेक सुविधाएँ भी प्रदान की गई हैं। परिणामस्वरूप कर्मचारियों में कर्तव्यहीनता अकर्मण्यता और अकुशलता घट रही है। कर्मचारियों में अधिक से अधिक अधिकारों की मांग करना हड़ताल प्रदर्शन उत्तरदायित्व को टालना, जानबूझकर विलम्बकारी कदम उठाना, कर्तव्य विमुखता जैसी प्रवृत्तियाँ बढने के कारण प्रशासकीय अकुशलता और शिथिलता रूढ़ आ जाती है।

(9) प्रशासकीय राज्य में नियमों को अधिक महत्त्व दिया जाता है। प्रशासन द्वारा जो कार्य किया जाता है नियमों के अन्तर्गत किया जाता है। इसमें लोचशीलता का अभाव होता है। नौकरशाही केवल नैतिक कार्य करती है और यथार्थता बनाये रखने के लिए ही प्रयत्न करती है। प्रशासन के कार्य गोपनीय होते हैं। प्रशासन के कार्यों पर खुलकर जनसाधारण में चर्चा नहीं की जाती है।

(10) प्रशासकीय राज्य अन्य राज्यों—अहस्ताधेपयादी और पुलिस— की अपेक्षा अधिक जनकल्याणकारी कार्य करता है। इसकी भूमिका मानव कल्याण के लिए सकारात्मक है। यह कल्याणकारी प्रणाली में अधिक विश्वास करता है।

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि प्रशासकीय राज्य ऐसा राज्य है, जिसमें स्थायी प्रशासन अधिक शक्तिशाली और महत्त्वपूर्ण होता है। स्थायी प्रशासन का महत्त्व सरकार के तीनों अंगों — व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के समान और उनका स्वतंत्र अस्तित्व स्वीकार किया जाता है। लोक प्रशासक अपने ज्ञान, अनुभव और योग्यता के कारण नीति क्रियान्वयन के साथ-साथ नीति निर्माण और न्यायिक कार्यों में भी सहयोग करते हैं। किसी सरकार का स्थायित्व भी प्रशासन की कुशलता पर निर्भर करता है।

प्रशासकीय राज्य कोई ऐसा विशिष्ट राज्य या अलग राज्य नहीं है। शासन व्यवस्था का चाहे जो भी रूप हो— समाजवादी साम्यवादी पूँजीवादी, निरंकुश या लोक कल्याणकारी प्रशासकीय राज्य सर्वत्र विद्यमान है। एफ एम मार्क्स का कहना है—“प्रशासकीय राज्य का अर्थ केवल व्यवस्थापन एवं न्याय के कार्यों तक ही सीमित नहीं है, अपितु यह एक ऐसा राज्य है जिसमें प्रशासकीय संगठन एवं क्रियाएँ विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण होती हैं। काइडेन ने अपने लेख ‘दि ऐसैस ऑफ दी एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट’ में प्रशासकीय राज्य की आठ विशेषताएँ बताई हैं —

- 1 राज्य के कार्यों में वृद्धि
- 2 सामाजिक विकास के नये धरण
- 3 सामाजिक और आर्थिक समस्याओं के समाधान हेतु राज्य का उत्तरदायित्व

- 4 आर्थिक प्रबन्ध शिक्षा तथा सामाजिक क्षेत्रों में राज्य का एकाधिकारवादी कार्य
- 5 नौकरशाही प्रवृत्ति का विस्तार
- 6 समाज की संरचना में बदलाव
- 7 द्विघटक मिश्रित अर्थ व्यवस्था का उदय प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष नियम बनाने की गतिविधियाँ
- 8 संरचनाओं का रूपान्तरण।

प्रशासकीय राज्य के गुण

प्रशासकीय राज्य में निम्नलिखित गुण विद्यमान हैं -

(1) प्रशासकीय राज्य लोकहितवादी राज्य है। अपने नागरिकों के अधिकतम सुख और विकास के लिए प्रयत्नशील रहता है। प्रशासकीय राज्य का लक्ष्य ही अपने नागरिकों की सेवा करना है। अपने नागरिकों की आवश्यकताओं के लिए हर सम्भव प्रयास करता है। यह एक यथार्थवादी राज्य है। लोकतांत्रिक व्यवस्था को व्यावहारिक बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

(2) प्रशासकीय राज्य नियमों व कानूनों के आधार पर शासन करता है। प्रशासकों को सेवा से पूर्व ही कानूनों एवं नियमों के अनुसार कार्य करने के लिए प्रशिक्षित किया जाता है। प्रशासक मनमाने ढंग से कार्य नहीं कर सकता है।

(3) विशेषज्ञों द्वारा शासक के रूप में प्रशासकीय राज्य प्रशासन से सम्बन्धित हर बात से परिचित होते हैं। उनका प्रशासनिक प्रशिक्षण एवं अनुभव उन्हें प्रशासनिक विशेषज्ञ बनाता है। वे अपने पद पर स्वामी के रूप में कार्य करते हैं।

(4) प्रशासकीय राज्य स्थायी होता है। इसमें निरन्तरता भी आसानी होती है। राज्य में राजनीतिक अस्थिरता के कारण नित्यप्रति परिवर्तन होते रहते हैं। उस परिवर्तनीय वातावरण के बीच भी प्रशासन स्थिर रहता है। यह प्रशासकीय राज्य का ही गुण है। नौकरशाही रूढ़िवादी प्रवृत्ति की होने के कारण आमूल परिवर्तनों में विश्वास नहीं करती है। यह सुधार की दिशा में फूँक-फूँक कर कदम उठाती है। अतः प्रशासन ही इन देशों में स्थिरता बनाए रखने का माध्यम है।

(5) प्रशासकीय राज्य औद्योगिक समाज की प्रशासनिक आवश्यकताओं की पूर्ति करता है। आज विश्व के सभी राज्य औद्योगिक राज्य बन गए हैं, जो कृषि प्रधान राज्य की तुलना में अधिक जटिल और तकनीकी हैं। इस जटिल राज्य की समस्याओं का समाधान केवल प्रशासकीय राज्य ही कर सकता है।

(6) प्रशासकीय राज्य जनता की सामाजिक और आर्थिक आवश्यकताओं के अनुसार कार्य करते हुए सरकार समाज अथवा अन्य संगठनों के बीच सम्बन्ध स्थापित करने का कार्य करता है। लोक प्रशासक इन संगठनों में सम्पर्क सूत्र बनाए रखने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

(7) सुनियोजित अर्थव्यवस्था केवल प्रशासकीय राज्य में ही सम्भव है। प्रशासक जनता के निकट होने के कारण जनता के विचारों से भली-भाँति परिचित होते हैं। अतः विकास की सम्भावनाओं आवश्यकताओं और समस्याओं का पता आसानी से लगा लेते हैं तथा उनके ज्ञान, योग्यता और अनुभव का लाभ उठाकर दीर्घकालीन और वार्षिक विकास की योजनाएँ बनाई जा सकती हैं जो कि राजनेताओं के लिए सम्भव नहीं है। प्रशासन द्वारा निर्मित नीतियों को समयानुसार कानून के अन्तर्गत क्रियान्वित किया जाता है।

(8) प्रशासकीय राज्य में मितव्ययता और कुशलता सम्भव है। योग्य अनुभवी प्रशासक प्रशासनिक कार्यों को कुशलतापूर्वक और कम खर्च कर पूरा करने में अपना सहयोग प्रदान करते हैं।

(9) प्रशासकीय राज्य में कार्यात्मक पहलुओं में विशेषीकरण और तकनीक का अधिकाधिक लाभ उठाया जा सकता है। कार्यकुशलता और व्यावहारिकता पर अधिक जोर दिया जाता है। नये-नये तरीकों और प्रयोगों को अपनाकर प्रशासन को और अधिक कुशल बनाया जा रहा है।

(10) प्रशासकीय राज्य में विशेष हित गौण और सामान्य हितों को अधिक महत्त्व दिया जाता है। उच्च स्तरीय प्रशासक व्यवहार करने से पहले कई बातों पर विचार करते हैं। जैसे— राजनीतिक हवा का ध्यान लोकहित के विरोधी दावों से दित व्यक्तियों की मांगों, संगठनात्मक आवश्यकताओं व्यक्तिगत मूल्यों की प्राथमिकताओं के मध्य सन्तुलन स्थापित करना आदि। विरोध की स्थिति उत्पन्न होने पर प्रशासक सघर्ष की स्थिति को टालने का प्रयास करते हैं।

प्रशासकीय राज्य के दोष

प्रशासकीय राज्य के उक्त लाभों को प्राप्त करने के लिए स्थायी प्रशासन अथवा नीकरशाही में ईमानदार कर्तव्यपरायण और आदर्शवादी प्रवृत्ति बन होना आवश्यक है। जब नीकरशाही इन गुणों से पथभ्रष्ट होकर सेवाभाव रहित होकर कार्य करती है तो प्रशासकीय राज्य में कई दोष उत्पन्न हो जाते हैं।

प्रशासकीय राज्य के प्रमुख दोष निम्नलिखित हैं—

(1) प्रशासकीय राज्य लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था के विरुद्ध है। लोकतन्त्र में सत्ता के विकेन्द्रीकरण को स्वीकार किया जाता है। साथ ही शक्ति पृथक्करण के आधार पर व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका का गठन किया जाता है। इन तीनों अंगों में शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया जाता है। प्रशासकीय राज्य में केन्द्रीकरण को स्वीकार किया जाता है। यह नीकरशाही राज्य होता है। जनप्रतिनिधियों के स्थान पर प्रशासक अधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं। प्रशासक नीति निर्माण नीति क्रियान्वयन और कई विवादों में न्याय करने का कार्य भी करने लगते हैं। प्रशासन और न्यायिक शक्तियों का एक व्यक्ति के पास होना स्वतन्त्रता के लिए घातक है। कार्यपालिका भी बढ़ती हुई शक्तियों को सार्ड हीबर्ट में "नई निरकुशता से सम्बाधित किया है। रेम्जेम्योर के अनुसार नीकरशाही की

शक्तियों लोकतंत्र के आवरण के नीचे फलती-फूलती हैं। रेम्जम्योर ने नौकरशाही की तुलना अग्नि से की है जो रोबक के रूप में बहुमूल्य सिद्ध हो सकती है लेकिन मालिक या स्वामी बन जाने पर घातक बन जाती है।

(2) प्रशासकीय राज्य के पास अनगिनत कार्यों का भार होता है। उन सभी कार्यों को करने के लिए पर्याप्त दक्षता विशेषज्ञों और साधनों का अभाव होता है। फलतः अरान्तुलित विकास की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं।

(3) प्रशासकीय राज्य में लालफीताशाही अधिक पाई जाती है। जिसका बड़ा कारण यह है कि कार्यकुशलता की दृष्टि से प्रशासनिक विभागों में पदसोपान स्थापित किये जाते हैं। कार्य प्रगति का क्रम नियंत्रण का क्षेत्राधिकार आदेश की एकता निश्चित व्यवस्था निदेश एवं पर्यवेक्षण का अधिकार आदि लालफीताशाही को जन्म देता है। प्रक्रिया की औपचारिकता में अधिक विश्वास किया जाता है। निर्णय लेने में देरी होती है।

(4) प्रशासकीय राज्य में कानून एवं नियमों के अनुसार कार्य किया जाता है। कानून और नियमों का कठोरता से पालन किया जाता है। परिणामस्वरूप कार्य की सम्पन्नता में बाधा आती है। कार्यकुशलता और जनमत की उपेक्षा कर दी जाती है। जनसाधारण इससे अरातुष्ट रहता है। ऐसी स्थिति में जन सहयोग की कल्पना नहीं की जा सकती है।

(5) प्रशासकीय राज्य में स्थायी प्रशासन अथवा नौकरशाही शक्ति के भूद्यो होते हैं। अमेरिकी राष्ट्रपति हूवर का मत था कि नौकरशाही में आत्मनिष्ठता आत्म-विस्तार और अधिक शक्ति की माँग— ये तीन प्रवृत्तियाँ ऐसी हैं जो कभी सन्तुष्ट नहीं होती हैं। नौकरशाह सदैव शक्ति संपर्क में रत रहते हैं। जनहित की बात को पूर्णरूपेण भुला देते हैं। स्थायी प्रशासन के सदस्य लोकतंत्र के नाम पर अपने विभागों का विस्तार करने में व्यस्त रहते हैं। कार्यकुशलता की परवाह नहीं करते हैं। मंत्रियों के उत्तरदायित्व के नाम पर सारी शक्तियाँ स्वयं के हाथों में केन्द्रित कर ली हैं।

(6) प्रशासकीय राज्य में स्थायी प्रशासन अथवा नौकरशाही में श्रेष्ठता की भावना पाई जाती है। प्रशासकों को कार्य सम्पादन हेतु कुछ अधिकार एवं शक्तियाँ प्रत्यायोजित की जाती हैं। इन शक्तियों के कारण प्रशासक अपने को जनसाधारण से श्रेष्ठ समझने लगते हैं। सदैव अभिमान के मद में रहते हैं और जनता के प्रति हीन भावना रखते हैं। शासक और शासितों के बीच गहरी खाई पैदा हो जाती है।

(7) प्रशासकीय राज्य में नौकरशाही निरकुश हो जाती है। नौकरशाही की शक्तियों में निरन्तर वृद्धि होती रहती है और उस पर नियंत्रक शक्तियाँ शिथिल पड़ जाती हैं। निरकुश नौकरशाही की मान्यता है कि कार्यपालिका का कार्य शासन करना है और शासन करने के लिये उसे विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। स्थायी प्रशासन में विशेषज्ञ लोक सेपक होते हैं। उन्हीं के मार्गदर्शन एवं पथप्रदर्शन में ही कार्यपालिका शासन कर सकती है। उसका जब चाहे जैसा चाहें कानूनों का वास्ता देकर कार्य करवाया जा सकता है।

(8) प्रशासकीय राज्य में जनता अपनी सभी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये राज्य पर निर्भर करती है। जनता अपनी छोटी से छोटी सेवाओं या कार्यों की अपेक्षा राज्य से करती है। राज्य द्वारा सभी आकांक्षाओं का पूरा किया जाना सम्भव नहीं हो पाता है। प्रशासकीय राज्य में जनता द्वारा कोई आवश्यक पहल नहीं की जाती है। राज्य में लोचनीलता का अभाव रहता है। परिणामस्वरूप राज्य जनता को पूर्ण सतुष्टि नहीं दे पाता है।

आज सभी व्यवस्थाओं ने यह स्वीकार कर लिया है कि प्रशासकीय राज्य निःसन्देह नौकरशाही राज्य है। आधुनिक राज्य नौकरशाही के अभाव में अस्तित्वहीन है। जनता की असीमित आकांक्षाओं और राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति के लिये नौकरशाही की आवश्यकता है। औद्योगिक और नगरीय सभ्यता के कारण सार्वजनिक क्षेत्रों के विकास में सरकार को बहुत अधिक और जटिल कार्यभार वहन करना पड़ रहा है। इसकी पूर्ति कुशल प्रशासकीय राज्य में ही सम्भव है।

उक्त विवेचन से पता चलता है कि प्रशासकीय राज्य में केन्द्रीकरण शक्ति नौकरशाही का प्रेम लालपीताशाही आदि कुछ बुराइयाँ हैं। इन बुराइयों को दूर करने के प्रयास करने चाहिए। नीति प्रणाली इस प्रकार विकसित होनी चाहिए कि नौकरशाही अपनी मनमानी न कर सके। निर्वाचित प्रतिनिधि यदि अपने कर्तव्यों के प्रति जागरूक हैं तो स्थायी प्रशासन तब अपनी मनमानी नहीं कर सकता है।

प्रत्यायोजित विधि निर्माण की मात्रा में कमी की जानी चाहिए। राज्य कार्यों का विकेन्द्रीकरण प्रशासकीय राज्य की बुराइयों को दूर करने हेतु महत्वपूर्ण कदम हैं।

भारत: एक प्रशासकीय राज्य

यहाँ यह कहना असंगत नहीं होगा कि भारत एक लोकतन्त्रात्मक राज्य है। सम्पूर्ण सम्प्रभुता जनता में निहित है। भारत को स्वतंत्र राष्ट्र बने लगभग 55 वर्ष व्यतीत हो चुके हैं। लोककल्याणकारी राज्य होने के कारण जनता को अधिकतम सुविधाएँ प्रदान करना इसका लक्ष्य है। राज्य के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है और निरन्तर वृद्धि हो रही है। जनता अपनी सभी आकांक्षाओं की पूर्ति के लिए राज्य की ओर देखती है। शासन का कार्य शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाकर तीन अंगों—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका में बाँटा गया है। तीनों के पृथक-पृथक कार्य हैं। परन्तु कार्यपालिका का कार्य एक महत्व अपेक्षाकृत अधिक है। कार्यपालिका नीति निर्माण नीति प्रियान्वयन और कानूनों की व्याख्या और न्याय का कार्य करती है। भारत में औद्योगीकरण एवं शहरीकरण के कारण कई जटिल कार्य राज्य को करने होते हैं। उनके लिए विशिष्टता की आवश्यकता होती है। कार्यपालिका के पास स्थायी प्रशासन अथवा नौकरशाही है जो योग्य अनुभवी एवं विशेषज्ञता युक्त है तथा कार्य निष्पादन में वही कार्यपालिका की सहायता करता है।

भारत में नित्य नये-नये विभाग संस्थाएँ और अभिकरण स्थापित किए जाते हैं।

भारत में निरंकुश नौकरशाही है। प्रशासकीय राज्य के सभी दोष भारत में विद्यमान हैं जैसे— केन्द्रीयकरण लालफीताशाही प्रशासकों का शक्ति प्रेम नियमों के अनुसार कार्य देरी प्रत्यायोजन व्यवस्था। भारत में विज्ञान और तकनीकी विकास के साथ विशेषीकरण में वृद्धि हो रही है। अब व्यवस्थापिका सभी विषयों पर कानून बनाने में असमर्थ है। नीति निर्माण के बहुत सारे कार्य कार्यपालिका को प्रदत्त किए गए हैं। राजनीतिक कार्यपालिका ने विशेषीकरण की आवश्यकता को देखते हुए नौकरशाही को प्रदत्त कर दिया है। ऐसे में नीति निर्माण और नीति क्रियान्वयन दोनों का उत्तरदायित्व नौकरशाही पर आ पड़ा है। प्रशासनिक न्यायाधिकरणों की संख्या में वृद्धि के साथ-साथ प्रशासक न्याय कार्य भी करने लगे हैं। प्रशासक वर्ग और जनता के बीच किसी प्रकार का रिश्ता दिखाई नहीं देता है। ऐसा प्रतीत होता है कि भारत में लोकतांत्रिक शासन न होकर प्रशासनिक अधिकारियों का शासन है। निस्सन्देह भारत एक प्रशासकीय राज्य है। प्रशासकीय राज्य होने के कारण भारत में अनुत्तरदायित्व निरंकुशता और भ्रष्टाचार में वृद्धि हुई है।

संदर्भ एवं टिप्पणियाँ

- | | |
|----------------|--|
| 1 हरमन फाइनर | दि थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ मॉडर्न गवर्नमेंन्ट |
| 2 वाल्डो | एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट |
| 3 एफ एम मायर्स | थ्योरी ऑफ स्टेट |
| 4 फाइडेन | दि एरोस ऑफ एडमिनिस्ट्रेटिव स्टेट (एक लेख) |

अध्याय-5

सरकार का संगठन : व्यवस्थापिका

राज्य का चार प्रमुख तत्त्वों में से एक तत्त्व सरकार है। राज्य एक अमूर्त सारथा है और उसका मूर्त रूप सरकार है। राज्य एक संवैधानिक अवधारणा है और उसका व्यावहारिक संगठित स्वरूप सरकार है। डा. गार्नर के शब्दों में "राज्य की इच्छाओं की पूर्ति जिस संगठन द्वारा की जाती है उसका नाम सरकार है।"

एनसाइक्लोपिडिया ऑफ ब्रिटैनिका में वर्णित है कि— "सरकार सामाजिक जीवन का उस पहलू से सम्बन्धित है जो सहमति और नियंत्रण शक्ति एवं प्राधिकार पर केन्द्रित है।" इन्टरनेशनल एनसाइक्लोपिडिया ऑफ साइन्स साइसज के अनुसार "सरकार व्यक्तियों के समूह से बनी होती है जो शक्ति के प्रयोग में एक निश्चित नेतृत्व के माध्यम से हिरसा लेती है।"

सरकार से हमारा तात्पर्य उन सब व्यक्तियों, सारथाओं और साधनों से होता है जिनके द्वारा राज्य की इच्छा अभिव्यक्त एवं क्रियान्वित की जाती है। सरकार का प्रकार भले कौनसा ही हो उसी मुख्य रूप से तीन कार्य निष्पादन करने पड़ते हैं— विधि का निर्माण विधि का लागू करना तथा न्याय करना। प्राचीन काल में एक ही निरंकुश शासन द्वारा सरकार के ये तीन कार्य किये जाते थे। किन्तु राजनीतिक विकास के साथ प्रशासन की जटिलताएँ बढ़ती गईं और तब यह असम्भव-सा हो गया कि एक ही व्यक्ति सरकार के इन कार्यों को स्वयं ही कर सकें। प्रजातंत्र की स्थापना के साथ-साथ यह उचित माना गया कि सरकार की तीन शक्तियाँ का विभक्त किया जाय। इस मान्यता का अनुसार सरकार के विधि निर्माण कार्य हेतु व्यवस्थापिका विधि क्रियान्वयन हेतु कार्यपालिका और न्याय हेतु न्यायपालिका का गठन हुआ।

वर्तमान राज्य में सरकारों के तीन अंग होते हैं— (1) व्यवस्थापिका (2) कार्यपालिका (3) न्यायपालिका जो सरकार के तीनों कार्यों के सम्पादन के लिये उत्तरदायी हैं। व्यवस्थापिका विधि निर्माण का कार्य करती है। कार्यपालिका विधि क्रियान्वित करती है। न्यायपालिका विधि का उल्लंघन करने वालों को दण्ड देती है।

शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त

यह स्पष्ट हो चुका है कि कार्यों के आधार पर सरकार को तीन भागों में विभक्त किया गया है इसी को कार्य-विभाजन कहते हैं। वर्तमान युग में विशाल राज्यों में यह

सम्भव नहीं है कि एक ही व्यक्ति सरकार के तीनों अंगों— व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका के कार्यों को सुचारु रूप से सम्पादित कर सके। कोई भी व्यक्ति कितना ही शक्तिमत् एवं योग्य क्या न हो अकेला विधि निर्माण विधि क्रियान्वयन और विवादारपद विषयों का निर्णय करने का कार्य नहीं कर सकता है। प्राचीन काल में आचार्य चाणक्य ने इस तथ्य को इस प्रकार प्रकट किया था— “राज्य के बहुत सारे कार्य होते हैं और बहुत से रथाना पर होते हैं। अतः अकेला एक राजा इन सभी कार्यों को स्वयं नहीं कर सकता है। राजा को राज्य कार्य सम्भालने के लिये सहायक तो नियुक्त करने ही होंगे पर यह भी सम्भव है कि ये सहायक राजा की इच्छानुसार ही कार्य करें और राज्य की विधि निर्माण विधि क्रियान्वयन और न्याय करने की शक्तियाँ एक राजा के हाथों में ही केन्द्रित रहें।

प्राचीनकालीन राजतंत्रों की यही दशा थी। लोकतंत्र के विकास के साथ-साथ इस अवधारणा का प्रारम्भ हुआ कि सरकार के तीन अंगों की शक्तियाँ किसी एक रथाना पर केन्द्रित नहीं होनी चाहिए। इन तीनों अंगों या विभागों को एक-दूसरे से सर्वथा पृथक् एवं स्वतंत्र किए जाने के सिद्धान्त को शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त कहा जाता है। मॉण्टेस्क्यू ने इस बात पर विशेष बल दिया कि सरकार के प्रत्येक अंग को अपने-अपने कार्य क्षेत्र तक सीमित रहना चाहिए। किसी भी अंग को दूसरे अंग में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए और न ही प्रभावित करना चाहिए। प्रत्येक अंग अपने क्षेत्र में स्वतंत्र होना चाहिए।

शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त का इतिहास

अठारहवीं शताब्दी में फ्रेंच विचारक मॉण्टेस्क्यू ने शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त का प्रबल रूप से प्रतिपादन किया था पर मॉण्टेस्क्यू से पूर्व भी कई लेखकों ने शक्ति पृथक्करण के बारे में अप्रत्यक्ष रूप से थोड़ा सा संकेत दिया है। परन्तु उन लेखकों में इस सिद्धान्त की इतनी स्पष्ट व्याख्या नहीं की थी जितनी मॉण्टेस्क्यू ने की थी। अरस्तु ने अपनी पुस्तक ‘पोलिटिक्स’ में सरकार के तीन अंगों का वर्णन किया है—जनपद सभा शासक और न्याय विभाग। परन्तु उसने इन अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों के बारे में विस्तार से चर्चा नहीं की। रोमन लेखक पोलिवियस और सिसरोन ने भी अरस्तु का अनुसरण कर सरकार के तीन अंगों— (1) सीनेट (2) कौंसिल (3) ट्रिब्यून— का प्रतिपादन किया था और रोमन रिपब्लिक शासन की सफलता का प्रमुख कारण तीन अंगों में नियंत्रण और सन्तुलन (Checks and Balances) की व्यवस्था को माना है। मध्यकाल में कुछ विचारकों ने शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था। इन विचारकों में सर्वप्रथम पडुआ का मारसिग्लो (Marsiglio of Padua) था। जिसने यह प्रतिपादित किया कि— राज्य का स्वरूप एक शरीर के समान है। जिसके दो मुख्य अंग हैं— व्यवस्थापन विभाग और शासन विभाग। ये दोनों अंग एक-दूसरे पर आश्रित होने हुए भी एक दूसरे से पृथक् हैं।

सोलहवीं शताब्दी में बेदा ने न्यायपालिका की स्वतंत्रता पर विशेष जोर दिया। उसके विचारानुसार कार्यपालिका और न्यायपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति के हाथ में

निहित नहीं होनी चाहिए। दोनों शक्तियों को एक व्यक्ति को सौंप देने से अत्याचारी शासन स्थापित होने की सम्भावना है। इंग्लैंड में शानदार क्रान्ति (Glorious Revolution) के नेताओं का दृढ़ विश्वास था कि कानून बनाने और कानून लागू करने की शक्ति एक ही व्यक्ति में निहित नहीं होनी चाहिए ताकि अत्याचारी शासन स्थापित न हो। इस काल और समझौता सिद्धान्त के महान समर्थक जॉन लॉक ने अपनी पुस्तक 'सिविल गवर्नमेंट' में कार्यपालिका और विधानपालिका में शक्तियों के पृथक्करण की पुरजोर सिफारिश की है।

मॉण्टेस्क्यू के विचार

फ्रेंच लेखक मॉण्टेस्क्यू ने अपने सिद्धान्त की सुन्दर व्याख्या अपनी पुस्तक 'स्पिरिट ऑफ दी लॉज' (1748) में की थी। इस समय फ्रांस में लुई चौदहवें का शासन था, जो प्रायः कहा करता था कि मैं राजा हूँ, मेरी इच्छा ही कानून है। ऐसे राजा के शासन में जनता को किसी भी प्रकार की स्वतंत्रता प्राप्त नहीं थी। इस समय तक इंग्लैंड में राज्य क्रान्ति हो चुकी थी और वहाँ का शासन अनेक अर्थों में सैफ़रमैजिक और लोकतांत्रिक हो चुका था। मॉण्टेस्क्यू ने इंग्लैंड की यात्रा की। वह वहाँ अठारह माह तक रहे। इस काल में उन्होंने इंग्लैंड की शासन व्यवस्था का सर्वांगीण से और गम्भीरता से अध्ययन किया। उन्होंने अनुभव किया कि इंग्लैंड में जनता की स्वतंत्रता भली-भाँति सुरक्षित है, और इसका कारण है यह शासन व्यवस्था में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का भली-भाँति अनुसरण किया जाना। ससद वहाँ पर कानून निर्मात्री संस्था है। राजा और उसके मंत्री कानून का क्रियान्वित करते हैं— और न्याय विभाग ससद और राजा के हस्तक्षेप से स्वतंत्र है।

इंग्लैंड से प्रेरणा प्राप्त कर मॉण्टेस्क्यू ने शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को फ्रांस की स्वतंत्रता की रक्षा के लिये आवश्यक बताया। उसने कहा कि सरकार के ये तीनों अंग एक-दूसरे से स्वतंत्र हों और अपना-अपना कार्य करें। एक ही व्यक्ति के हाथों में सरकार के तीनों अंगों की शक्तियों को कन्दित करना सर्वथा अनुचित है, क्योंकि इससे लागू की स्वतंत्रता समाप्त हो जाएगी। उसने अपने देश में भी न्यायपालिका की स्वतंत्रता तथा विधान मण्डल या ससद को शक्तिशाली बनाने पर विशेष जोर दिया।

मॉण्टेस्क्यू ने लिखा है कि "यदि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका की शक्तियों का एक ही हाथों में केन्द्रीकरण हो जाए तो स्वतंत्रता नहीं रह सकती है क्योंकि इससे इस बात का भय उत्पन्न हो जाता है कि कहीं राजा या सीनेट अत्याचारी कानून बनाए और उनका अत्याचारी ढंग से लागू करे। यदि न्यायपालिका का व्यवस्थापिका और कार्यपालिका से अलग न किया गया तो कोई स्वतंत्रता नहीं रह सकती है अगर न्यायपालिका को व्यवस्थापिका के साथ मिला दिया गया तो न्यायाधीश कानून निर्माता हो जाएगा। यदि न्यायपालिका को कार्यपालिका के साथ मिला दिया गया तो यह सम्भव है कि न्यायाधीश विनाशकारी और अत्याचारपूर्ण व्यवहार करे। यदि एक ही व्यक्ति या समुदाय चाहें तो लोगो

का हो या सामन्तों का हो तीनों कार्य करने लगे अर्थात् कानून बनाए उसको लागू करे और मुकदमों का फैसला करे तो स्वतंत्रता बिल्कुल नष्ट हो जाएगी और राज्य अपनी मनमानी करने लगेगा।

मॉण्टेस्क्यू का विचार था कि सरकार के तीनों अंगों का एक ही हाथ में केन्द्रीयकरण होने से निरंकुश शासन की स्थापना हो सकती है—जैसा कि **WIR** में था। अतः वह लोगों की स्वतंत्रता को सुरक्षित रखने हेतु **व्यवस्थापिका** और न्यायपालिका को कार्यपालिका के नियंत्रण से मुक्त रख सकता था। **ACC No. 114887**

मॉण्टेस्क्यू के इन विचारों का निष्कर्ष निम्न प्रकार है—

(1) यदि व्यवस्थापन और शासन विभाग पृथक् न हों और राज्य के ये दोनों कार्य एक ही व्यक्ति या व्यक्ति समूह के हाथों में रहें तो मनमाने कानूनों के प्रयोग और उनका प्रयोग भी मनमाने ढंग से किया जाएगा।

(2) यदि व्यवस्थापन और न्याय विभाग पृथक् न हों तो कानूनों की व्याख्या मनमाने ढंग से की जाएगी।

(3) यदि शासन और न्याय विभाग संयुक्त हों तो शासन विभाग पर कोई अंकुश नहीं रह जाएगा क्योंकि शासक वर्ग के कार्यों को अनुचित करार देने वाली कोई सत्ता नहीं रह जाएगी।

(4) यदि व्यवस्थापन शासन और न्याय— तीनों विभाग एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह के हाथों में हो जाए तब तो स्वतंत्रता की सत्ता ही सम्भव नहीं हो सकती।

(5) राज्य की तीन शक्तियों को पृथक् कर देने से सरकार की स्वेच्छाचारिता पर अंकुश स्थापित हो जाता है प्रत्येक शक्ति एक-दूसरे के मनमाने कार्यों पर नियंत्रण लगा सकती है और राज्य सत्ता के तीनों अंगों में सतुलन स्थापित हो जाता है।

उक्त विचार मॉण्टेस्क्यू ने फ्रांस में व्यक्त किये थे। ठीक उसी प्रकार के विचारों का समर्थन करते हुए ब्लैकस्टोन ने अपनी पुस्तक "इंग्लैण्ड में कानूनों की व्याख्या" में लिखा "जब किसी कानून बनाने और उसे लागू करने का अधिकार एक ही व्यक्ति—समूह के हाथों में आ जाता है तो लोगों की स्वतंत्रता नष्ट हो जाती है। ऐसी सम्भावना हो सकती है, कि शासक अत्याचारी कानून बनाए और उनको अत्याचारी ढंग से लागू करे क्योंकि उसके पास ये सभी शक्तियाँ होती हैं जो वह कानून निर्माता की हैसियत से अपने आपको देना उचित समझता है।

यदि न्याय शक्ति को विधानमण्डल के साथ मिला दिया गया तो लोगों का जीवन स्वतंत्रता और सम्पत्ति स्वेच्छाचारी न्यायाधीशों के हाथों में आ जाएगी जो निर्णय अपने मत के अनुसार देते हों न कि कानून के आधारभूत सिद्धान्तों के अनुसार जिन्हें कानून निर्माता तो बेशक छोड़ दे पर जज नहीं छोड़ते। यदि न्यायपालिका को कार्यपालिका के साथ में मिला दिया जाए तो उनका संगठन व्यवस्थापिका से अधिक शक्तिशाली हो जायेगा।"

मॉण्टेस्क्यू और ब्लेकस्टोन जैसे विचारकों के कारण शक्ति पृथक्करण सिद्धांत लोकप्रिय हुआ। अमेरिका के प्रसिद्ध संविधान निर्माता मेडिसन ने कहा है कि - 'विधानपालिका कार्यपालिका तथा न्यायपालिका की सभी शक्तियाँ का एक ही हाथ में केन्द्रीकरण होना अत्याचार की परिभाषा है चाहे वह एक व्यक्ति हो थोड़ा हो या अधिक, चाहे धरानुगत हो या स्वतन्त्र नियुक्त हो अथवा निर्वाचित हो।'

शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त का व्यवहारिक प्रभाव

इस सिद्धान्त का फ्रांस और अमेरिका पर विशेष प्रभाव पड़ा। फ्रेंच क्रांति के लिए इस सिद्धान्त ने पृष्ठभूमि तैयार की थी। फ्रांस में 1789 ई. में क्रांति के पश्चात् मानव अधिकारों की घोषणा हुई। सन् 1791 ई. के संविधान द्वारा फ्रांस में शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त स्वीकार किया गया। व्यवस्थापिका कार्यपालिका तथा न्यायपालिका तीनों को एक-दूसरे से पृथक् और स्वतन्त्र रखा गया। यद्यपि नेपोलियन के समय में इस सिद्धान्त को कम महत्त्व दिया गया परन्तु यह सिद्धान्त पूर्णतः फ्रांस में मरा नहीं और अब भी लोगों के मन पर इस सिद्धान्त का थोड़ा बहुत प्रभाव अवश्य है।

अमेरिका के संविधान निर्माताओं पर इस सिद्धान्त का विशेष प्रभाव पड़ा। जारजर फाइनर ने लिखा है—'हम नहीं कह सकते कि अमेरिकी संविधान के निर्माताओं ने संविधान में शक्ति पृथक्करण मॉण्टेस्क्यू के सिद्धान्त से प्रभावित होकर लिया था या उनका उद्देश्य था कि नागरिकों की स्वतन्त्रता और सम्पत्ति की रक्षा के लिए शक्ति पृथक्करण का आश्रय लेना चाहिए।' मेडिसन तो बार-बार कहा करता था कि—'हम निरन्तर मॉण्टेस्क्यू की अदृश्य छाया से प्रेरणा ग्रहण करते रहे हैं।'

फ्रांस और अमेरिका के अतिरिक्त इस सिद्धान्त का मैक्सिको अर्जेंटीना ब्राजील आस्ट्रेलिया और घिली राज्या पर काफी प्रभाव पड़ा और उन्होंने इस सिद्धान्त के गुणों को धाँडा या अधिक किसी न किसी रूप में अपना लिया। स्वतन्त्र भारत के संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को पूर्णतः नहीं अपनाया गया है। जिन राज्यों में ब्रिटिश शासन पद्धति की भाँति संसदात्मक पद्धति लागू है। शरण और व्यवस्थापन विभाग एक-दूसरे के साथ घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध रहते हैं।

व्यवस्थापिका (Legislature)

व्यवस्थापिका सरकार का महत्वपूर्ण अंग है। इसे विधायिका या विधानपालिका नाम से भी जाना जाता है। महाराष्ट्र से देखने पर स्पष्ट होता है कि व्यवस्थापिका सरकार की आधारशिला है। कार्यपालिका और न्यायपालिका की तुलना में इसके कार्य और उत्तरदायी दोनों ही अधिक हैं। इसका प्रमुख कार्य जैसा कि पहले बताया जा चुका है कानूनों का निर्माण करना है जिनके द्वारा फिर कार्यपालिका शासन करती है, अथवा जिनकी व्याख्या न्यायपालिका द्वारा की जाती है। शासन का आधार कानूनों द्वारा बनता है और कानूनों का निर्माण व्यवस्थापिका करती है। यह रूप व्यवस्थापिका के महत्त्व को सिद्ध करता है। विशेष रूप से लोकतंत्र में व्यवस्थापिका की भूमिका बहुत महत्त्व रखती है। वर्तमान लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में व्यवस्थापिका जनता का प्रतिनिधित्व होता है।

व्यवस्थापिका एक निश्चित प्रवृत्ति के लिए जनता द्वारा स्वीकी गई सम्प्रभुता का उपयोग करती है क्योंकि लोकतंत्र में विधान के माध्यम से जनता अपनी सम्प्रभुता की शक्ति अपने द्वारा भ्रष्टता प्रतिनिधित्व की स्वीकृति देती है। इस कारण व्यवस्थापिका को जनमत का आइना रहा जाता है। निर्वाचित प्रतिनिधि जनमत का प्रतिनिधित्व करते हैं। व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधियाँ सम्प्रभुता निहित होती हैं। अतः इससे राज्य की इच्छा अभिव्यक्त होती है और उन्हें राज्य सम्प्रभुता का सम्बल प्राप्त होता है। कार्यपालिका उन्हें क्रियान्वित करती है। वर्तमान लोकतंत्रीय शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका को आधुनिक लोकतंत्र शासन का बुद्धिमान सलाहकार अथवा ब्रिड-मण्डल (Brain Trust) कहा जाएगा कोई अतिशयोक्ति न होगी।

व्यवस्थापिका को भिन्न-भिन्न देशों में भिन्न-भिन्न नामों से पुकारा जाता है। ब्रिटेन, भारत, कनाडा और आस्ट्रेलिया में इसका नाम कहा जाता है। अमेरिका में इसका नाम प्रजापति नाम दिया गया है। इसी प्रकार व्यवस्थापिका का महत्त्व किसी भी देश में प्रचलित शासन के प्रकार पर भी निर्भर करता है। इंग्लैंड और भारत में संसदीय शासन व्यवस्था है। वहीं व्यवस्थापिका का महत्त्व अन्य देशों की व्यवस्थापिका की तुलना में अधिक प्रभावी है। इन देशों में व्यवस्थापिका कार्यपालिका पर अधिकार रखती है। नाम मात्र की कार्यपालिका पर महामोक्ष चलता रहता है। वास्तविक कार्यपालिका का गठन करती है। वास्तविक कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रसादपर्यन्त नहीं रह सकती है। वास्तविक कार्यपालिका को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा समाप्त कर सकती है। अध्यक्षात्मक शासन में व्यवस्थापिका के कार्य एवं शक्तियाँ निश्चित एवं मर्यादित होते हैं। कार्यपालिका निम्नलिखित पर उसका प्रत्यक्ष एवं प्रभावी नियंत्रण नहीं होता है। निम्नलिखित शासन में व्यवस्थापिका शासक या अधिनायक के हाथों की कठपुतली मात्र होती है।

व्यवस्थापिका का गठन

संगठन की दृष्टि से व्यवस्थापिका के दो प्रकार हैं— एकराजनात्मक तथा द्विराजनात्मक व्यवस्थापिका। जिन राज्यों में व्यवस्थापिका का एक सदन होता है एक राजनात्मक व्यवस्थापिका कहलाती है उसे एक सदनीय प्रणाली भी कहते हैं। जहाँ व्यवस्थापिका के दो सदन हैं उसे द्विराजनात्मक व्यवस्थापिका या द्विराजनात्मक प्रणाली कहा जाता है। आधुनिक राज्यों में द्विराजनात्मक प्रणाली वाली व्यवस्थापिका को स्वीकार किया गया है। लोकतंत्र के विकास के साथ-साथ व्यवस्थापिका में संगठन एवं शक्तियों का विकास हुआ।

आज दुनिया के कुछ छोटे-छोटे राज्यों को छोड़कर सभी महत्वपूर्ण राज्यों ने द्विराजनात्मक प्रणाली वाली व्यवस्थापिका को स्वीकार कर लिया है। आधुनिक शासन तंत्र का यह एक विवादास्पद विषय रहा है कि व्यवस्थापिका एक सदनीय हो अथवा

द्विसदनीय। कुछ विचारकों का यह मानना है कि द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका श्रेष्ठ है ता कुछ विचारक एक सदनात्मक व्यवस्थापिका को श्रेष्ठ मानते हैं।

द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका में प्रथम सदन को निचला सदन (Lower House) तथा दूसरे सदन को उच्च सदन (Upper House) के नाम से सम्बोधित किया जाता है। प्रथम सदन प्रायः प्रत्यक्ष रीति से चुना हुआ सदन रहता है। जिसके सदस्य प्रत्यक्ष जनता द्वारा चुने हुए जनता के प्रतिनिधि कहलाते हैं। दूसरा सदन प्रायः अप्रत्यक्ष रीति से गठित किया जाता है जिसमें विशेष हितों का अथवा संघ में सम्मिलित इकाई राज्या का प्रतिनिधित्व रहता है। इस व्यवस्था के कुछ अपवाद भी हैं। जैसे— स्वीडन और नीदरलैंड में जनता द्वारा निर्वाचित सदन को द्वितीय सदन और अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदन को प्रथम सदन कहा जाता है। अतः प्रोफेसर के सी व्हीयर का सुझाव है कि इस उलझन से बचने के लिए 'सदन'ों को प्रथम और द्वितीय कहने की अपेक्षा निम्न सदन और 'उच्च सदन' कहना सुविधाजनक होगा।"

1 एक सदनात्मक व्यवस्थापिका (Unicameral System)—जिस व्यवस्थापिका में एक सदन होता है एक सदनात्मक व्यवस्थापिका है। अठारहवीं शताब्दी के अंतिम काल तथा उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक काल में एक सदनात्मक व्यवस्थापिका का समर्थन किया गया है। फ्रांस में मोंटेस्क्यू, बूगोरस, एयेसीज तथा डीलोनी जैसे विद्वानों एवं क्रांतिकारियों की यह मान्यता थी कि समाज में जनता की शक्ति सम्पूर्ण सत्ता है और इसका प्रतिनिधित्व एक सदन द्वारा किया जा सकता है। आज भी यूरोप के कुछ देशों यूनान, गल्फारिया में एक सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इस व्यवस्था के समर्थकों का कहना है, कि कानून जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है। यह कार्य एक सदन द्वारा किया जा सकता है एक से अधिक द्वारा नहीं, क्योंकि इच्छा एक होती है, अनेक नहीं। एक सदनात्मक व्यवस्था को इस कारण से भी पसन्द किया जाता है कि दूसरा सदन खर्चीला और अनुपयोगी माना गया है। व्यवस्थापिका एक सदनात्मक ही होनी चाहिए। इस पक्ष में पक्षधरों द्वारा निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किए गए हैं —

(1) इस व्यवस्था द्वारा व्यवस्थापिका विभाग में एकता एवं एकरूपता स्थापित रहती है। व्यवस्थापिका में एकरूपता आवश्यक है, इस युक्ति को फ्रांस और अमेरिका के राजनीतिक विचारकों ने बहुत महत्त्व दिया था। व्यवस्थापन का उद्देश्य यह होता है कि जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व किया जाए और उसे मूर्त रूप दिया जाए। जनता की इच्छा विभक्त नहीं हो सकती है। अतः जनता की इच्छा को मूर्त रूप देने एवं अभिव्यक्त करने के लिए एक सदन होना चाहिए। यदि दो सदन होंगे तो उनमें मतभेद और परस्पर विरोध अवश्यमानावी है। इस दशा में जनता की इच्छा को सुचारु रूप से अभिव्यक्त नहीं किया जा सकेगा। इस तथ्य को लार्ड ब्राइस ने इस प्रकार स्पष्ट किया—“यदि दूसरा सदन वही बात कहे, जो पहला सदन कहता है तो उसकी सत्ता निरर्थक है। यदि दूसरा सदन पहले सदन का विरोध करता है तो उसका परिणाम अहितकर होगा। लार्ड ब्राइस आगे

कहते हैं— यह बात ठीक वैसी ही होगी जैसी तलीफ उमर ने सिकन्दरिया के विशालकाय पुस्तकालय में संग्रहीत पुस्तकों के सन्दर्भ में कही थी—“यदि यह पुस्तक कुशन के अनुकूल है तो इनकी कोई आवश्यकता नहीं है। यदि यह कुशन के विरुद्ध है तो इन्हें नष्ट किया ही जाना चाहिए।”

(2) एक सदनात्मक व्यवस्था लोकमत का प्रतिनिधित्व करती है। जिसमें जनत की इच्छा अभिव्यक्त होती है इसलिए उसकी अभिव्यक्ति एक ही सदन में होती है। फ्रांसीसी विचारक एबेसीज ने लिखा है “यदि दूसरा सदन पहले सदन का विरोध करता है तो दुष्ट है और यदि सहमत होता है तो व्यर्थ है।” एबेसीज ने आगे कहा है कि “यहाँ दो सदन होते हैं वहाँ विरोध और विभाजन अनिवार्य होगा और दोनों की अक्षमता के कारण शक्तिहीन हो जायेगी।” अतः जनता का प्रतिनिधित्व करने वाली विधि निर्मात्री संस्था भी आवश्यक रूप से एक सदनात्मक ही होनी चाहिए। प्रो लारकी में भी एक सदनात्मक व्यवस्था का समर्थन कुछ इसी प्रकार किया है “यदि पहले सदन के साथ दूसरा सदन निर्वाचित हो तो केवल पुनरावृत्ति ही होगी यदि उसका गठन अलग-अलग किया गया है तो वह उचित नीति निर्माण में बाधक ही होगी।”

(3) इस व्यवस्था के समर्थकों का यह मानना है कि दूसरा सदन राष्ट्रीय राज्यों में अनावश्यक है क्योंकि दूसरे सदन में पहले सदन की भाँति मत दलीय आधार पर पड़ते हैं न कि राज्य या प्रान्तों के आधार पर। दोनों सदनों का चुनाव दलीय आधार पर होता है। राष्ट्रीय हिता के विरुद्ध प्रान्तों (राज्यों) के हिता की रक्षा भी व्यवहार में दूसरा सदन नहीं कर पाया है। इसलिए प्रो लारकी ने कहा है कि—“यह गलत है कि संघ की रक्षा के लिए दूसरा सदन प्रमावशाली गारण्टी है।” प्रायः यह स्वीकार किया जाता है कि केन्द्र के विरुद्ध प्रान्तीय हितों की रक्षा शक्तियों के बटवारे और न्यायिक पुनरीक्षण द्वारा अधिक हो सकती है। अतः एक सदनात्मक व्यवस्थापिका ही होनी चाहिए।

(4) इस व्यवस्था के पक्षधरों का मानना है कि दूसरा सदन पहले सदन की निरकुशता को नहीं रोकता है। पहला सदन दूसरे सदन की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली होता है। इसका प्रत्यक्ष चुनाव होता है दूसरे का अप्रत्यक्ष। अतः दूसरे सदन के लिए सम्मद नहीं है कि पहले सदन पर नियंत्रण रख सके। दोनों सदनों में दलीय आधार पर चुनाव होता है। दोनों सदनों में वही दल होते हैं अतः दूसरे सदन द्वारा पहले सदन को रोकने का प्रश्न ही नहीं उठता है। अतः दूसरा सदन अनुपयोगी है। इसके स्थान पर एक सदनात्मक व्यवस्थापिका ही होनी चाहिए।

(5) इस व्यवस्था के समर्थकों का मानना है कि दूसरे सदन की बनावट और शक्तियों को निश्चित करने में भी कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। पहला सदन पूर्ण रूपेण लोकतांत्रिक है। प्रश्न उठता है कि दूसरे सदन की संरचना कुछ इस प्रकार की हो कि वह पहले सदन से भिन्न हो साथ ही लोकतांत्रिक भी। उदाहरणार्थ— इंग्लैण्ड में लार्ड समा पूर्णरूपेण एक पैतृक सदन है। प्रो लारकी के अनुसार ऐसी व्यवस्था

लोकतंत्र के लिए अनुपयुक्त है। कनाडा में द्वितीय सदन के सदस्य जीवन भर के लिए गवर्नर जनरल द्वारा मनोनीत होते हैं। यह व्यवस्था भी लोकतंत्र के विरुद्ध है।

भारतवर्ष में भी राज्य सभा का चुनाव अप्रत्यक्ष होता है। सदस्यों का चुनाव सीधा मतदाताओं द्वारा न होकर विधानसभाओं द्वारा होता है। दूसरी कठिनाई शक्तियों के दोनों सदनों में विभाजन के सदृश में उपरिथित होती है। अमेरिका में दूसरे सदन की शक्तियाँ पहले सदन की अपेक्षा काफी बढ गई हैं अतः पहला सदन लोकतंत्र के अनुरूप नहीं रह गया है। भारतवर्ष में साधारण विधेयक पर दोनों सदनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं पर धन सम्बन्धी मामलों में राज्य सभा को कम शक्तियाँ प्राप्त हैं या यूँ कहा जा सकता है कि नही के बराबर हैं। कई बार साधारण विधेयक पर दोनों में मतभेद भी उत्पन्न हो जाता है। दोनों सदनों में झगड़े बढ़ते हैं। अतः एक सदनोत्तम व्यवस्थापिका होनी चाहिए।

(6) इस व्यवस्था के समर्थकों का कहना है कि विशेष हितों को प्रतिनिधित्व देने की कोई आवश्यकता नहीं है। दूसरे सदन की संरचना में विशेष हितों को प्रतिनिधित्व को विशेष स्थान दिया जाता है। फलतः दूसरे सदन में पूँजीपति और रूढ़िवादी लोग प्रविष्ट हो जाते हैं। ऐसा व्यक्ति प्रगति के मार्ग में बाधक होते हैं। लोकतांत्रिक व्यवस्थापिका की स्थापना हेतु केवल एक सदनोत्तम व्यवस्थापिका होनी चाहिए।

(7) इस व्यवस्था के पक्षधर कहते हैं कि विवेकपूर्ण पुनर्विचार हेतु दूसरे सदन का गठन व्यर्थ है। लारकी के अनुसार— उच्च सदन के माध्यम से जल्दबाजी में किए हुए कार्यों पर रोक लगाने की बात व्यर्थ है। सच्ची रुकावट तो जनता की जागरूकता और सरकार की सतर्कता पर निर्भर है। यही नहीं अब विधेयकों को पारित करके कानून बनाने की व्यवस्था इतनी जटिल है और उसमें इतना अधिक समय लग जाता है कि इसकी कोई आवश्यकता नहीं रह जाती है कि द्वितीय सदन द्वारा उस पर विचार करें और तब वह पारित हो। अतः एक सदनोत्तम व्यवस्थापिका ही होनी चाहिए।

(8) दूसरे सदन की स्थापना से व्यर्थ में वृद्धि हो जाती है। दोनों सदनों के सदस्यों को वेतन-भत्ता आदि देने से राष्ट्रीय कोष पर अनावश्यक भार पड़ता है। श्री लारकी ने लिखा है कि— “आधुनिक राज्या की आवश्यकताओं की पूर्ति एक सदनोत्तम व्यवस्थापिका में ही हो सकती है क्योंकि द्विसदनोत्तम व्यवस्थापिका में काम की पुनरावृत्ति होती है, समय नष्ट होता है और राष्ट्रीय कोष पर अनावश्यक भार पड़ता है।”

(9) इस व्यवस्था के पक्षधर कहते हैं कि द्वितीय सदन के गठन से कानून निर्माण में विलम्ब होता है। कानून का उस समय निर्माण नहीं किया जा सकता है जब उनकी आवश्यकता होती है। अतः एक सदनोत्तम व्यवस्था में ही इस प्रकार की सुविधा उपलब्ध हो सकती है।

(10) एक सदनात्मक व्यवस्था का प्रचल पक्षधर अमेरिकन प्रसिद्ध नेता बेन्जामिन फ्रैंकलिन कहा करते थे कि— "द्विसदनात्मक व्यवस्था ठीक उसी प्रकार की होती है जिस प्रकार कि वह गाड़ी जिसमें दोनों ओर घोड़े जोड़े जाते दिए गए हों और वे अपनी-अपनी ओर गाड़ी को खींचे तथा परिणाम यह हो कि उसकी प्रगति किसी ओर भी न हो सके। अतः व्यवस्थापन के सुचारु संचालन के लिए आवश्यक है कि व्यवस्थापिका एक सदनीय हो।

एक सदनात्मक व्यवस्था के विपक्ष में निम्नलिखित युक्तियाँ दी जाती हैं—

(1) एकसदनीय व्यवस्थापिका में व्यवस्थापन कार्य शीघ्रतापूर्वक होने के कारण अविचारपूर्वक होता है। यह राष्ट्र के सामष्टिक हित की दृष्टि से हानिकारक होगा।

(2) एक सदनीय व्यवस्थापिका में जो भी सदन होता है उसकी व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ असीमित एवं अनियंत्रित होती हैं। यह जानकर कि उसकी शक्ति पर अन्य कोई सदन किसी प्रकार का नियंत्रण करने वाला नहीं है। जो सदन अस्तित्व में होता है वह अपनी शक्तियों का प्रयोग उत्तम उत्तरदायित्व की भावना के साथ नहीं करता जितना कि वह तब करता जब कोई अन्य सदन उसके कार्यों का शिष्टाचारपूर्ण करने आलोचना करने और नियंत्रण करने हेतु होता है। अतः एक सदन तक व्यवस्थापिका उसी प्रकार उदण्ड तथा भ्रष्ट हो सकती है जिस प्रकार एक निरकुश शासक की। इस सम्बन्ध में लेफ़ी ने कहा है— "किसी निरकुश शासनकर्ता की भाँति यह (एक सदनीय व्यवस्थापिका) भी अनियंत्रित शक्ति की प्राप्ति से उत्पन्न सर्वशक्ति सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक सदन है जिसमें उत्तरदायित्व का अभाव होता है और अपने नीति-निर्माण के वास्तविक कार्य से भी दूर होता है।"

2 द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका (Bi-cameral legislature)—जिस राज्य की व्यवस्थापिका में दो सदन नीति निर्माता होते हैं उसे द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका कहते हैं। संसार के अधिकांश राज्यों में यही व्यवस्था अपनायी गयी है। इंग्लैंड भारत अमेरिका आस्ट्रेलिया जापान, स्विट्जरलैंड कनाडा में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का प्रावधान है। भारतवर्ष में लोकसभा और राज्यसभा इंग्लैंड में लार्ड्स सभा और कॉमन्स सभा अमेरिका में सीनेट और प्रतिनिधि सभा आदि दो सदनीय व्यवस्थापिकाएँ हैं।

संघात्मक शासन का विकास संविधानों में लोकप्रिय शासन को सीमित करने की इच्छा समाज के विशेष हिता को प्रतिनिधित्व प्रदान करने की इच्छा और निम्न सदन द्वारा जल्दी में किए गए कार्यों पर प्रतिबन्ध आदि अनेक कारणों ने द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की स्थापना में सहायता की है। फ्रांस की राज्यक्रांति के समय से इस प्रश्न पर गम्भीर मतभेद रहे हैं कि व्यवस्थापिका का गठन एकसदनात्मक हो या द्विसदनात्मक।

द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका के पक्ष में निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किए जाते हैं—

(1) दूसरा सदन पहले सदन की निरकुशता को रोकता है। द्विसदनात्मक

व्यवस्थापिका के समर्थकों का मानना है, कि "शक्ति मनुष्य को भ्रष्ट कर देती है और निरकुश सत्ता उसे पूर्णतया नष्ट कर देती है।" एक सदनीय व्यवस्था में बहुमत वाला शासक दल निरकुश बन जाता है। मनचाहे कानूनों का निर्माण करता है, न्यायपालिका की शक्तियों को सीमित करता है क्योंकि एक सदन व्यवस्थापिका में जोशीले उग्रवादी और समाज में एकदम परिवर्तन लाने वाले लोग भरे रहते हैं। सदन जनसंख्या के आधार पर गठित किया जाता है। जल्दी में जो बात स्वीकृत करता है दूसरा सदन उस पर पुन विचार करता है। उसे दोहराने और उसमें संशोधन करने का अवसर दूसरे सदन को मिलता है। कहावत है एक की राय की अपेक्षा दो की राय सदा हितकर होती है।

ब्लशली ने ठीक ही कहा था - "दो आँखों की अपेक्षा चार आँखें हमेशा अधिक अच्छा देखती हैं।" खासकर जब किसी विषय पर अनेक पहलुओं से विचार करने की आवश्यकता हो तो दो सदनों में उस पर अच्छी तरह से विचार किया जा सकता है। जॉन स्टुअर्ट मिल ने दूसरे सदन की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए लिखा है, "यदि एकमात्र सदन के बहुमत पर उसकी इच्छा के अतिरिक्त अन्य किसी वस्तु की रुकावट न हो और उसे यह विचार करने की आवश्यकता न हो कि उसके कार्यों में किसी दूसरी सत्ता की स्वीकृति की आवश्यकता होगी तो यह सरलता से स्वेच्छाचारी और उद्विग्न हो जाएगा।" जज स्टोरी ने भी कहा है कि व्यवस्थापिका के अत्याचारों से बचने का यही तरीका है कि— "उसके कार्यों को अलग-अलग कर दिया जाए हित के विरुद्ध हित महत्त्वकांक्षा के विरुद्ध महत्त्वकांक्षा तथा सत्ता के गठबंधन और प्रभुत्व की इच्छा के विरुद्ध दूसरे का वैसे ही गठबंधन तथा उसकी प्रभुत्व की इच्छा को खड़ा कर दिया जाए।" "ग्राइस ने ठीक ही कहा है— "द्वितीय सदन की आवश्यकता इसलिए है कि किसी भी परिपद की यह नैसर्गिक प्रवृत्ति है कि वह घृणापूर्ण अत्याचारपूर्ण एवं दूषित हो जाती है। अतः इन प्रवृत्तियों पर रुकावट लाने के लिए समान सत्ता वाली एक दूसरी परिपद की आवश्यकता है।" डॉक्टर गार्नर ने द्वितीय सदन को न्यायोचित बताते हुए लिखा है कि— "दो सदनीय सिद्धान्त न केवल विधानमण्डल को अपने उत्पन्नलेपन और भावुकता से रक्षा करता है बल्कि यह व्यक्ति को एक सदन की निरकुशता से भी बचाता है।"

(2) विशिष्ट हितों एवं विभिन्न वर्गों को प्रतिनिधित्व देने के लिए भी दूसरे सदन की आवश्यकता है। प्रत्येक राज्य में अनेक वर्ग तथा हित विद्यमान हैं। शांति स्थापना के लिए उन सभी वर्गों और हितों में समतुल्य स्थापित करना आवश्यक है। एक सदन के व्यवस्थापिका में लोकतन्त्रात्मक तत्वा अथवा साधारण जनता को प्रतिनिधित्व मिल जाता है। अल्पसंख्यक वर्ग को उचित प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। इसी प्रकार समाज में ऐसे अनेक योग्य व्यक्ति हैं जो चुनावों की गठमागदगी से दूर रहना चाहते हैं। दो सदन होंगे तो दूसरे सदन में अल्पसंख्यक वर्ग, विशिष्ट हितों तथा योग्य व्यक्तियों को प्रतिनिधित्व दिया जा सकेगा है। कई देशों में विद्वानों साहित्यकारों, सेना के अवकाश प्राप्त सेनापतियों

तथा राजनीतिज्ञों को व्यवस्थापिका (संसद) के दूसरे सदन में प्रतिनिधित्व दिया जाता है। उदाहरणार्थ, भारत में राष्ट्रपति को राज्यसभा में ऐसे बारह सदस्य मनोनीत करने का अधिकार है जिन्होंने कला विज्ञान साहित्य और समाज सेवा में विशेष अनुभव प्राप्त कर लिया है। कनाडा की सीनेट में गवर्नर जनरल अवकाश प्राप्त राजनीतिज्ञों को प्रतिनिधित्व दे देता है। इंग्लैंड में भी महारानी प्रधानमंत्री की सिफारिश पर ऊँचे साहित्यिकगरी बड़े-बड़े अवकाश प्राप्त राजनीतिज्ञों और सेनापतियों को प्रतिनिधित्व दे देती है।

(3) शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त के समर्थकों का विश्वास है कि व्यवस्थापिका की शक्तियों को एक सदन में केन्द्रित करने की अपेक्षा दो सदनो में विभाजित करना जरूरी है, क्योंकि एक सदन की शक्तियाँ अत्याचारी हो सकती हैं।

(4) सभ्य शासन हेतु द्वितीय सदन आवश्यक है। सभ्य शासन राज्य की इकाइयों से मिलकर बना है। अतः राज्य की इकाइयों को प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए भी दूसरा सदन आवश्यक है। भारत में राज्यसभा में राज्यों को प्रतिनिधित्व दिया गया है। अमेरिका में प्रत्येक राज्य सीनेट में प्रतिनिधि चुनवाने भेजता है। स्विटजरलैंड में फौसिल ऑफ स्टेट्स में प्रत्येक पूर्ण कन्टन राज्य दो प्रतिनिधि और आधा कन्टन एक प्रतिनिधि भेजता है।

(5) द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका में लोकमत का अच्छी तरह प्रतिनिधित्व किया जा सकता है। इसका कारण है कि जनसाधारण द्वारा निर्वाचित सदन अधिकांश देशों में चार या पांच वर्ष के लिए चुना जाता है। दूसरा सदन स्थायी होता है उसके 1/3 सदस्य प्रति दो वर्ष बाद सेवानिवृत्त होते रहते हैं। अतः हर दो वर्ष बाद जनता के दृष्टिकोण को प्रतिबिम्बित करने वाले लोगों का समावेश होता रहता है। इस प्रकार एक सदन पूँजीवाद का प्रतिनिधित्व करता है तो दूसरे सदन में विशिष्ट योग्य और सुधारवादी लोगों का समावेश है। दोनों प्रकार के तत्वों के मेल से लोकतंत्र अधिक अच्छी तरह चलता है। द्विसदनात्मक व्यवस्था में न तो शीघ्र परिवर्तन होते हैं और न ही पूर्णतया रुकते हैं। इस व्यवस्था में धीरे-धीरे ठीक ढंग से देश की प्रगति होती रहती है।

(6) ऐतिहासिक अनुभवों से भी द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का पक्ष स्पष्ट होता है। मेरियठ ने कहा कि— ऐतिहासिक अनुभव अधिकतर दूसरे सदन के पक्ष में है। इंग्लैंड में गृहयुद्ध के पश्चात् क्रोमवेल के समय लार्ड सभा को समाप्त कर दिया गया परन्तु बाद में दूसरे सदन को पुनः जीवित करना पड़ा। अमेरिका में स्वतंत्रता के पश्चात् सभ्य (कन्फेडरेशन) स्थापित किया गया जो 1777 ई. से 1787 ई. तक चलता रहा। इसमें केवल एक सदन था। यह अनुभव वहीं उपयुक्त साबित नहीं हुआ और बेंजामिन फ्रैंकलिन के अतिरिक्त सब राजनीतिज्ञों ने दो सदनीय प्रणाली स्थापित करने का जोरदार समर्थन किया। अन्त में 1787 ई. में वहाँ नया सचिवालय बना तो दो सदनीय प्रणाली स्थापित

गई, जो अब तक वहाँ चल रही है। फ्रांस में प्रगति के पश्चात् एकसदनीय विधानमण्डल स्थापित किया गया जो वहाँ पर 1791 ई. से 1793 ई. तक चलता रहा। सन् 1793 ई. में वहाँ द्विसदनीय व्यवस्थापिका स्थापित की गई जो 1801 ई. तक चली। बाद में थोड़े समय को छोड़कर फ्रांस में शेष समय द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका ही रही जो अब तक है। फ्रांस में एक सदनात्मक व्यवस्थापिका का प्रयोग असफल रहा और अब वहाँ दुबारा एक सदन व्यवस्थापिका स्थापित करने की कोई बात ही नहीं करता है। इटली में विसयों कोलीधिया इगवेडर तथा पीरू (दक्षिणी अमेरिका) में भी एक सदनीय व्यवस्थापिका ठीक नहीं बैठी और इसके स्थान पर द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका अपनायी गयी। यही कारण है कि विश्व के अधिकांश प्रगतिशील देशों में चाहे साम्यवादी हो अथवा लोकतान्त्रात्मक, द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका ही है। कनाडा आस्ट्रेलिया संयुक्त राज्य अमेरिका ब्राजील, भारत जापान इंग्लैण्ड फ्रांस जर्मनी इटली रूस इत्यादी में व्यवस्थापिका के दो सदन हैं।

(7) द्विसदनात्मक व्यवस्था के फलस्वरूप गेटिल का कथन है, कि दोनों सदन एक दूसरे पर नियंत्रण रखकर कार्यकारिणी का अधिक स्वतंत्रता प्रदान करते हैं और अन्त में इससे लोकहिता में बढ़ोतरी होती है। कई बार मंत्रियों को अपनी ठीक नीति के लिए भी पहले सदन में कार्य समर्थन नहीं मिलता है। यदि उनकी अपनी नीति के लिए पर्याप्त समर्थन दूसरे सदन में मिल जाय तो उनकी स्थिति काफी दृढ़ हो जाती है, और उनकी निर्भरता पहले सदन पर बहुत अधिक नहीं रहती है।

इसके अतिरिक्त भारत तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति को महाभियोग द्वारा हटाया जा सकता है। यहाँ पर एक सदन आरोप लगाता है, और दूसरा उसकी जांच करता है। यदि एक ही सदन हा तो राष्ट्रपति के विरुद्ध लगाए गए आरोपों की जांच कहाँ की जाएगी। दूसरा यह भी सत्य है कि राष्ट्रपति एक सदन होने पर उनकी दया पर निर्भर करेगा।

(8) द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका इसलिए भी आवश्यक है कि दूसरा सदन विधेयकों की त्रुटियाँ और अशुद्धियाँ का दूर करता है। दूसरे सदन में बहुत अनुभवी, प्रौढ़ और बुद्धिमान व्यक्ति रहते हैं। वे बहुत शांतिपूर्वक पहले सदन द्वारा पास किए गए विधेयक या प्रस्ताव की छान-बीन करते हैं। यदि कोई त्रुटि या कानूनी अशुद्धि रह जाती है तो उसे दूर करते हैं।

द्विसदनात्मक व्यवस्था की आवश्यकता के साथ-साथ कुछ विचारकों ने इसका विरोध भी किया है। विरोध में प्रस्तुत प्रमुख तर्क निम्नलिखित हैं—

(1) द्विसदनात्मक व्यवस्था लोकतन्त्र विरोधी है। अगर दूसरे सदन का गठन केवल विशिष्ट वर्गों या रिता-जागीरदारों कुलीन श्रेणी या धूर्त्तापतियों को प्रतिनिधित्व देने के लिए किया गया है तो लोकतन्त्र एक ही सकता है। जनता के मत की अभिव्यक्ति हेतु

दा सदनों में विभाजन निरर्थक है। दूसरे सदन का उपयोग केवल जनता की इच्छा का क्रिया रूप में परिणत होने से रोकने के लिए किया जा सकता है।

(2) दूसरा सदन अनावश्यक है। लोकतंत्र में जनता की इच्छा अभिव्यक्त होने के कारण एक ही सदन में अभिव्यक्त होती है। फ्रांसीसी विचारक एबसीज ने लिखा है—“विधि जनता की इच्छा है। जनता की एक विषय पर एक ही इच्छा हो सकती है। अतः जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करने वाली संस्था भी एक ही होनी चाहिए। जहाँ दो सदन होंगे वहाँ विरोध और विभाजन की सम्भावना अवश्य होगी और निष्प्रियता के कारण लोक इच्छा भी निष्प्राण हो जाएगी।

(3) दो सदन रखने से व्यर्थ में व्यर्थ वृद्धि होती है।

(4) दूसरे सदन की संरचना पहले सदन से किस प्रकार भिन्न हो यह निर्धारित करना भी कठिन है। अगर दूसरे सदन में जागीरदार, पूँजीपतियों और कुलीनों को स्थान दिया जाता है तो यह लोकतंत्र के विरुद्ध है। यदि पहले सदन की भाँति जनता द्वारा गठित किया जाता है तो दोहराव होगा और उसी मत को अभिव्यक्त करेगा जिसे पहले ने व्यक्त किया है अतः द्विसदन व्यर्थ है।

(5) एक सदन द्वारा जल्दबाजी में किए गए कार्यों पर रोक लगाने के लिए भी दूसरा सदन जरूरी नहीं है। कानून बनाने की प्रक्रिया जटिल है। एक सदन होने पर भी कोई कानून एक दिन या थोड़े समय में स्वीकृत नहीं होता है। प्रायः सर्वत्र यह व्यवस्था है कि प्रस्तावित कानून के मसविदे को तीन बार पेश किया जाए और उस पर भली-भाँति विचार-विमर्श किया जाए। व्यवस्थापिका में अनेक दलों के प्रतिनिधि होते हैं। वह प्रस्ताव को पक्ष-विपक्ष में तर्क प्रस्तुत करते हैं। बहुधा प्रस्ताविक विधेयक को प्रवर समिति को भेजा जाता है ताकि विशेषज्ञ उस पर राय पहुँचा सकें और विचार कर सकें। अनेक बार प्रस्तावित विधेयक को जनता की सहमति के लिए भी भेज देते हैं। ऐसी स्थिति में यह नहीं कहा जा सकता है कि एक सदनवात्मक व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधेयक जल्दी में पारित किया गया है।

द्वितीय सदन की संरचना

विश्व के अधिकांश राज्यों में द्विसदनवात्मक व्यवस्थापिका है। संसार के वर्तमान लोकतंत्रात्मक राज्यों में द्वितीय सदन का गठन जिन सिद्धान्तों पर आधारित है। उनका संक्षिप्त वर्णन निम्नलिखित रूप में करना बहुत उपयोगी है —

1. निर्वाचन द्वारा—संयुक्त राज्य अमेरिका ब्राजील आस्ट्रेलिया न्यूजीलैण्ड स्वीडन, पोर्लैण्ड, चेकोस्लोवाकिया आदि अनेक राज्यों में द्वितीय सदन के सदस्यों की नियुक्ति निर्वाचन द्वारा की जाती है। इन राज्यों में व्यवस्थापिका के दोनों सदनों में सदस्य निर्वाचित होते हैं।

2. वंशानुगत रूप से—ग्रेट-ब्रिटेन की लार्डसभा इसका सर्वोत्तम उदाहरण है जिसके सदस्य प्रायः वंशानुगत होते हैं। ब्रिटेन में लार्ड वंशक्रम से चले आते हैं। उन्हें

इस सदन का सदस्य बनने का अधिकार होता है। सन् 1926 से पहले हंगरी के द्वितीय सदन के सदस्य वंशानुगत ही होते थे। ऐसी ही व्यवस्था पुराने आस्ट्रिया, जर्मनी और उसके अन्तर्गत विविध राज्यों में भी थी। सन् 1914-18 के विश्वयुद्ध के बाद इन देशों में लोकतंत्र के नये संविधानों की स्थापना के साथ ही इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया।

3 **नियुक्ति द्वारा**—अनेक राज्यों में द्वितीय सदन के सदस्य राजा या प्रधान रूप से सरकार द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। जिन देशों में मंत्रिमण्डलीय पद्धति प्रचलित है उनमें यह नियुक्तियों मंत्रिपरिषद् द्वारा की जाती हैं। जहाँ किराी वंशानुगत राजा का शासन है वहाँ राजा द्वारा नियुक्तियों की जाती हैं।

4 **परोक्ष निर्वाचन द्वारा**—कुछ राज्यों में द्वितीय सदन के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष जनता द्वारा न करके अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। फ्रांस और डेनमार्क इसके उदाहरण हैं। फ्रांस में द्वितीय सदन के सदस्यों का चुनाव विविध नगरों एवं जिलों की स्थानीय कौंसिलों द्वारा होता है।

5 **निर्वाचन और नामांकन द्वारा**—भारतीय गणराज्य के नये संविधान के अनुसार द्वितीय सदन (राज्यसभा) की संरचना के सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गई है। इसके बहुसंख्यक सदस्य अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा नियुक्त होंगे और बाह्य सदस्यों को राष्ट्रपति नामांकन द्वारा मनोनीत करते हैं। ये सदस्य साहित्य, विज्ञान, कला एवं समाज सेवा का विशेष ज्ञान एवं क्रियात्मक अनुभव रखते हैं। भारतीय संघ के जिन घटक राज्यों में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका की व्यवस्था है, वहाँ भी कुछ सदस्यों के नामांकन वहाँ के राज्य द्वारा किया जाता है।

व्यवस्थापिका के कार्य एवं भूमिका

व्यवस्थापिका का कार्य-क्षेत्र मूलतः प्रत्येक राज्य की शासन पद्धति पर निर्भर करता है। विश्व के राज्यों में शासन पद्धति भिन्न-भिन्न होती है। अतः प्रत्येक राज्य की व्यवस्थापिका के कार्यों में भी भिन्नता दिखाई पड़ती है। एकतन्त्रात्मक शासन पद्धति वाले राज्यों में व्यवस्थापिका के कार्य नगण्य हैं। सन् 1917 से पूर्व जब रूस में цар का निरंकुश शासन था। वहाँ पर शासक (स्युलर) विद्यमान थी पर उसकी शक्ति बहुत कम थी। ब्रिटिश शासनकाल में भारत की केन्द्रीय सरकार और विभिन्न प्रान्तों की सरकारों में अनेक विधान मण्डल थे पर उनकी शक्ति बहुत कम थी। उस समय भारत की राजशक्ति वायसराय और उसकी कार्यकारीणी के पास थी। विधानमण्डलों की शक्ति उसके सामने कुछ भी नहीं थी।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि निरंकुश राजतंत्र में व्यवस्थापिका का कार्य केवल परामर्श देना होता है। सभी तानाशाह टिटलर और मुसोलिनी की भाँति व्यवस्थापिका के अस्तित्व को अस्वीकार करते हैं। व्यवस्थापिका की शक्ति और महत्ता का परिचय केवल लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था में ही दिखाई पड़ता है। लोकतन्त्रात्मक शासन के

दो स्वरूप—सरादात्मक शासन और अध्यात्मक शासन व्यवस्था में भी व्यवस्थापिका का महत्त्व पृथक्-पृथक् है। सरादात्मक शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका कार्यपालिका को अपने सीधे नियंत्रण में रखती है। कोई भी कार्यपालिका तभी तक अपने पद पर बनी रह सकती है जब तक उसे व्यवस्थापिका या विधानसभा का विश्वास प्राप्त हो।

इंग्लैण्ड और भारत दोनों देशों में सरादात्मक शासन व्यवस्था होने के कारण कार्यपालिका व्यवस्थापिका या विधानमण्डल के विश्वास पर्यन्त ही बनी रह सकती है। विधानमण्डल कभी भी अविश्वास प्रस्ताव पारित कर कार्यपालिका को समाप्त कर सकता है। अध्यात्मक शासन व्यवस्था में शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त अपनाया जाता है। अतः व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों का क्षेत्र पृथक्-पृथक् है तथा सविधान द्वारा क्षेत्र निश्चित कर दिया जाता है। कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका या विधानमण्डल का कोई नियंत्रण नहीं होता है। यह एक कारण है कि ऐसे राज्यों में व्यवस्थापिका का महत्त्व अपेक्षाकृत कम होता है। अतः स्पष्ट है कि व्यवस्थापिका के कार्य सर्वत्र एक जैसे नहीं होते हैं। लोकतन्त्रात्मक राज्य की व्यवस्थापिकाओं के कार्य प्रायः निम्नलिखित हैं —

1. कानून बनाना (Law making)—व्यवस्थापिका का सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य कानून बनाना होता है। साधारण विधेयक सदन के सदस्यों और मंत्रियों के द्वारा पेश किये जा सकते हैं, परन्तु धन-विधेयक केवल मंत्रियों के द्वारा ही लोकसभा में पेश किए जा सकते हैं। विधानमण्डल के सदस्य बहुमत से किसी विधेयक को स्वीकार या अस्वीकार कर सकते हैं। विधानमण्डल या व्यवस्थापिका के सदस्यों को भाषण और आलोचना करने की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है। संक्षेप में कह सकते हैं कि व्यवस्थापिका सभी कानूनों का प्रारूप तैयार करती है उन पर बहस करती है फिर उन्हें स्वीकृति प्रदान कर कानून का रूप प्रदान करती है। व्यवस्थापिका को जनमत का दर्पण भी कहते हैं क्योंकि व्यवस्थापिका में जगता के घुने हुए प्रतिनिधि होते हैं। किसी कानून के लिए यही जनता की इच्छानुसार प्रस्ताव तैयार करते हैं उन्हें स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करते हैं और अन्त में कानून का रूप प्रदान करते हैं।

2. शासन पर नियंत्रण—व्यवस्थापिका शासन या कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। नियंत्रण अधिक है या कम यह सरकारों के प्रकार पर निर्भर करता है। अध्यात्मक शासन में सरकार के तीन अंगों की संरचना शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर की जाती है। अतः व्यवस्थापिका का शासन या कार्यपालिका पर किसी प्रकार का नियंत्रण नहीं होता है और न ही शासन। कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। फिर भी व्यवस्थापिका शासन या कार्यपालिका पर नियंत्रण के विभिन्न उपाय अपनाती है। अमेरिका में सीनेट नियुक्तियों पर प्रभावकारी नियंत्रण रखती है। राष्ट्रपति को महाभियोग द्वारा हटाया जा सकता है। महाभियोग प्रस्ताव प्रस्तुत करना और स्वीकृत करने का कार्य व्यवस्थापिका का है। इसके अतिरिक्त मंत्रियों के भ्रष्ट व्यवहारों की जांच भी सीनेट ही करती है। इसके विपरीत सरादात्मक सरकारों में शासन या कार्यपालिका

गठन, व्यवस्थापिका द्वारा किया जाता है। व्यवस्थापिका अविश्वास प्रस्ताव पारित कर शासन या कार्यपालिका का अस्तित्व समाप्त कर सकती है। दूसरे कर्तव्यपालिका या शासन व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है। वह केवल उन्हीं नीतियों के क्रियान्वयन का कार्य करती है जिन्हें व्यवस्थापिका ने पारित किया है। व्यवस्थापिका को पूरा अधिकार है कि वह शासन या कार्यपालिका के किसी भी विभाग की कार्यवाही की जानकारी शासन या कार्यपालिका से पूरक प्रश्न पूछ कर कर सकती है। सम्बन्धित विभागीय मंत्री अपने उत्तरों द्वारा व्यवस्थापिका के सदस्यों को सतुष्ट करने के लिये बाध्य है। व्यवस्थापिका मंत्रियों के किसी अन्य कार्य की जांच पड़ताल करने के लिए जांच-समिति भी नियुक्त कर सकती है।

3 **द्वितीय कर्तव्य**—व्यवस्थापिका का सरकार की राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर नियंत्रण रहता है तथा पैसा भी व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बिना न कोष में जमा कराया जा सकता है और न खर्च किया जा सकता है। यह प्रत्येक वर्ष अनुमानित आय-व्यय (बजट) को स्वीकृत करती है यह राष्ट्रीय बजट को पारित करती है, जिसके द्वारा नये कर लगाय जाते हैं और पुराने करों की दरें घटायी-बढ़ायी जाती हैं या उन्हें समाप्त किया जाता है। बजट तैयार करने उस व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करने का कार्य कार्यपालिका द्वारा किया जाता है। व्यवस्थापिकाएँ देश के व्यय पर भी विभिन्न माध्यमों (समितियों) द्वारा नियंत्रण रखती हैं। भारतवर्ष में अनुमान समिति, लेखा समिति और उद्यम समितियाँ इसी कार्य हेतु गठित की जाती हैं। इन समितियों में सदस्य व्यवस्थापिका में से (जनता के प्रतिनिधि) ही लिए जाते हैं।

4 **विमर्शात्मक कार्य**—व्यवस्थापिका का विमर्शात्मक कार्य अत्यधिक महत्वपूर्ण है। इस कार्य के अन्तर्गत व्यवस्थापिका के सदस्य जो जनता के प्रतिनिधि हैं, जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करते हैं। विभिन्न लोककल्याणकारी, राष्ट्रीय और अन्तरराष्ट्रीय प्रश्ना आन्तरिक और बाह्य सुरक्षा से सम्बन्धित विषयों पर आपस में विचार-विमर्श कर किसी नतीजे पर पहुँचते हैं। विचार-विमर्श का क्षेत्र व्यापक होता है। राष्ट्र की सरकारें या उसकी विभिन्न सरथाएँ योजना आयोग सचलोक सेवा आयोग वित्त आयोग, समाज कल्याण मण्डल नियंत्रक एवं महालेखापाल न्यायपालिका और स्वयं व्यवस्थापिका के सदस्यों के कार्यों एवं स्थिति पर विचार-विमर्श व्यवस्थापिका में ही किया जाता है। आम बोलचाल की भाषा में व्यवस्थापिका कानून निर्माण और विमर्शात्मक कार्यों में भेद नहीं किया जाता है। परन्तु दोनों ही व्यवस्थापिका के अलग-अलग कार्य हैं।

5 **न्यायिक कार्य**—अनेक राज्यों में व्यवस्थापिका न्यायिक कार्य भी करती है। फ्रांस में राष्ट्रपति पर जब कोई महाभियोग चलाया जाए तो उसके निर्णय के लिए कौंसिल न्यायालय का कार्य करती है। एस ही यदि किसी मंत्री पर किसी सम्भार अपराध का आरोप दिया जाता है तो उसका निर्णय भी कौंसिल द्वारा किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी राष्ट्रपति पर महाभियोग का आरोप होने पर सीनेट उसका निर्णय करती है। ब्रिटेन

में लार्ड राभा को न्याय सम्बन्धी और भी अधिक अधिकार प्राप्त हैं। वहीं लार्ड राभा अपील न्यायालय के रूप में कार्य करती है। भारत में भी संसद को राष्ट्रपति पर लगाए गए महाभियोग के आराधों की जांच वक्त अधिकार है। भारत चीन सांविधिक संधि इंग्लैंड और संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रीय या उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की हटाने का अधिकार व्यवस्थापिका का है।

■ निर्वाचन सम्बन्धी कार्य—अनेक राज्यों में व्यवस्थापिका निर्वाचन सम्बन्धी कार्य करती है। भारतवर्ष में राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए गठित की गई राष्ट्रीय सभा में कन्द्रीय संसद के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्य और राज्यों की विधानसभा के निर्वाचित सदस्य सम्मिलित हैं। फ्रांस में राष्ट्रपति के निर्वाचन में वहाँ की पार्लियामेंट या व्यवस्थापिका के दोनों सदनों के सदस्य भाग लेते हैं। प्रथम महायुद्ध 1914-18 के बाद यूरोप में कई लोकतांत्रिक राज्य कायम हुए जैसे— आस्ट्रिया चेकोस्लोवाकिया और पोलैण्ड। इन नवगठित लोकतांत्रिक राज्यों में भी राष्ट्रपति के निर्वाचन हेतु यही व्यवस्था रखी गई। स्विटजरलैंड में कार्य समिति (मंत्रिपरिषद्) न्यायाधीशों का निर्वाचन और प्रधान सेनापति का निर्वाचन संसद (व्यवस्थापिका) द्वारा किया जाता है।

7. लोकमत को प्रकट करना—लोकतांत्रिक राज्य में व्यवस्थापिका का एक कार्य लोकमत प्रकट करना है। जनता को शासन या सरकार से जो शिकायतें हों उन्हें व्यवस्थापिका (संसद) के समुचित रण और शासन विभाग के मार्गदर्शन के लिए लोकमत के अनुसार विविध प्रस्तावों को रखाकर करे।

■ संविधान में संशोधन—परिस्थितियों सदैव एकसी नहीं होती हैं। लोकतांत्रिक व्यवस्था में परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन करना अनिवार्य होता है। इस हेतु संविधान में संशोधन करना पड़ता है। संविधान संशोधन का अधिकार सभी राज्यों में व्यवस्थापिकाओं को है। हा, संविधान संशोधन की प्रक्रिया अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग है। भारतवर्ष में संसद, संविधान में वर्णित व्यवस्थाओं के अनुसार दोनों सदनों के 2/3 बहुमत से संशोधन कर सकती है। इंग्लैंड में संसद साधारण बहुमत से ही संविधान में संशोधन कर सकती है। अमेरिका में संशोधन की प्रक्रिया भारत और इंग्लैंड की अपेक्षा अधिक जटिल है।

9. नियंत्रण मण्डल—अनेक राज्यों में कई महत्वपूर्ण उद्यम शासन ने अपने हाथ में लिए हैं। सार्वजनिक क्षेत्रों में शासन के कार्यों का विस्तार हो रहा है। इन उद्यमों के कार्यों पर अन्तिम निर्णय और नियंत्रण व्यवस्थापिका का होता है। ऐसी व्यवस्था में व्यवस्थापिका नियंत्रण मण्डल के रूप में कार्य करती है।

10. जॉय पड़ताल—व्यवस्थापिका द्वारा किसी महत्वपूर्ण समस्या की जानकारी मिलने पर, समस्या की जांच हेतु समितियों या आयोगों की नियुक्ति की जाती है।

11. मतदाताओं और कार्यपालिका के बीच मध्यस्थता—संसदात्मक सरकार में व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों में से बरिष्ठ और प्रभावशाली व्यक्ति कार्यपालिका में

स्थान पाते हैं। कार्यपालिका का गठन पाँच वर्ष के लिये होता है अतः कार्यपालिका के साथ जनता का सीधा सम्पर्क समाप्त हो जाता है। व्यवस्थापिका जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करने वाला स्थान है। जनता कार्यपालिका तक अपनी इच्छा पहुँचाने के लिए व्यवस्थापिका का सहारा लेती है और व्यवस्थापिका मतदाता/जनता की इच्छा को कार्यपालिका के समक्ष रखने के लिए सेतु का कार्य करती है।

12 अभाव अभियोगों की अभिव्यक्ति का जन मंच—जनता के अभावा की अभिव्यक्ति के लिये व्यवस्थापिका एक मंच है। व्यवस्थापिका के सदस्य जनता के प्रतिनिधि हैं। जनता अपनी क्षेत्रीय समस्याओं अभावों कष्टों प्रशासनिक शिकायतों को अपने क्षेत्रीय प्रतिनिधि के सम्मुख रखती है। क्षेत्रीय प्रतिनिधि उन्हें व्यवस्थापिका मंच पर रखता है। जनता यह आशा करती है कि उसके द्वारा निर्वाचित सदस्य व्यवस्थापिका मंच पर समस्या का समाधान करवाने में अवश्य सफल होगा। साथ ही कार्यपालिका से अपेक्षा करता है कि यह जनहित में उठाई समस्या का यथासम्भव समाधान करने का कार्य करे। व्यवस्थापिका के इस कार्य पर जोर देते हुए डब्ल्यू.एस. रोक्सन ने लिखा है— 'नागरिकों के अभावों अभियोगों की सुनवाई और निराकरण करना किसी भी व्यवस्थापिका का अनिवार्य और महत्त्वपूर्ण दायित्व है।'

आधुनिक समय में व्यवस्थापिका की शक्तियों का पतन इसलिए अनुभव किया जाने लगा है क्योंकि व्यवस्थापिकाओं का पतन हो रहा है। सन् 1925 में लार्ड ब्राइटन ने अपनी पुस्तक 'मार्डर्न गवर्नमेंट्स' में व्यवस्थापिका के पतन के साथ ही 'व्यवस्थापिकाओं के रोग विज्ञान' (Pathology of Legislature) भी समझाया है। इस पुस्तक में ब्राइटन ने उन कारणों का वर्णन किया है जिनसे व्यवस्थापिकाओं का पतन हुआ। अब तो यहाँ तक कहा जाने लगा है कि सभदों का युग समाप्त हो गया है उसका स्थान नौकरशाही ने ले लिया है। मंत्रिमण्डल (कार्यपालिका) की तानाशाही स्थापित हो गई है।

के.सी. डीयर ने अपनी पुस्तक 'लेजिस्लेचर' में एक अध्याय 'व्यवस्थापिकाओं का पतन' जोड़ा है। डीयर ने केवल व्यवस्थापिकाओं के पतन का केवल उल्लेख ही नहीं करके व्यवस्थापिकाओं के अनेक पहलुओं का अध्ययन एवं विश्लेषण भी किया है। डीयर ने कई प्रश्न उठाए हैं—

- (1) क्या व्यवस्थापिकाओं की शक्तियाँ कम पतन हुआ है?
- (2) क्या व्यवस्थापिकाओं के प्रति जन सम्मान की भावना नहीं रही है?
- (3) क्या व्यवस्थापिकाओं की कार्य क्षमता में कमी आ गई है?
- (4) क्या व्यवस्थापिकाओं में जनता की अभिरुचि नहीं रही है?
- (5) क्या जनप्रतिनिधियों के व्यवहार स्तर में गिरावट आई है?
- (6) क्या व्यवस्थापिकाओं के शिष्टाचार में कमी आई है?

के.सी. डीयर ने आगे लिखा है— 'व्यवस्थापिकाओं ने अपनी शक्तियाँ वार्षिक सत्रों में खो दी हैं या उनमें वृद्धि कर ली है किन्तु उसका अन्य संस्थाओं

की सापेक्षता में उक्त सभी पहलुओं से पतन हुआ है क्योंकि अन्य सरथाओं ने अपनी शक्तियाँ बढ़ाकर अपना पतन सुधार लिया है।

यदि वर्तमान शताब्दी में व्यवस्थापिकाओं का सामान्य सर्वेक्षण कराया जाता है तो यह स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है कि व्यवस्थापिकाओं की कार्यक्षमता कार्यप्रणाली शक्तियों एवं गरिमा का पतन ही हुआ है। पतन का एक कारण यह है कि आज सर्वत्र राजनीतिक सरथाओं का विकास हुआ है। इस कारण कार्यपालिका के कार्य एवं शक्तियों में अभिवृद्धि हो गई है। इस व्यवस्था के लिए राष्ट्रों में विश्वयुद्ध की आकांक्षाओं आर्थिक राकटों समाजवादी एवं लोककल्याणकारी व्यवस्थाओं की नीतियों अंतरराष्ट्रीय तनावों का निरन्तर घने रहना आदि कारण उत्तरदायी हैं। केवल कार्यपालिका के कार्य एवं शक्तियों में वृद्धि व्यवस्थापिका के कार्य एवं शक्तियों के पतन का कारण नहीं है। व्यवस्थापिका के कार्यों में पहले की अपेक्षा काफी वृद्धि हुई है। व्यवस्थापिका विचारार्थ प्रस्तुत विषयों की राय में वृद्धि हुई है। अब पहले की तुलना में विषय पर विचार के लिए अधिक समय लग जाता है। विचार प्रक्रिया में भी परिवर्तन हुआ है। व्यवस्थापिकाओं की उक्त वृद्धि होने पर भी लगभग सभी विद्वानों का मानना है कि व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिकाओं की तुलना में कमजोर हुई हैं। साथ ही अपनी शक्तियों के वास्तविक प्रयोग की दशा में भी अक्षम होती जा रही हैं।

व्यवस्थापिकाओं के पतन के सामान्य कारण

व्यवस्थापिकाओं के पतन के सामान्य कारण निम्नलिखित हैं—

1 कार्यपालिका के कार्यों में वृद्धि — आज कार्यपालिका शीघ्र गए परम्परागत कार्यों के अतिरिक्त कई कार्य करती है जो उराके कार्य एवं शक्तियों में वृद्धि में सहायक हैं। आर्थिक नियोजन और योजनाओं का क्रियान्वयन एवं संचालन का कार्य कार्यपालिका का है। कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका में प्रस्ताव प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से रचने लगे हैं। अध्ययनों से पता चलता है कि सरादीय शासन व्यवस्था में प्रत्यक्ष रूप से और अध्यात्मक शासन व्यवस्था में अप्रत्यक्ष रूप से 95% विधेयक कार्यपालिका द्वारा व्यवस्थापिका में रचे जाते हैं।

2 समाभाव और कार्यभार में वृद्धि— लोककल्याणकारी राज्य से बीसवीं शताब्दी में जनता की सरकार से अपेक्षाओं में पर्याप्त वृद्धि हुई है। ऐसी में सरकारों को पहले की तुलना में जनता के अधिक कार्य करने पड़ते हैं। लोककल्याणकारी राज्य के सदर्भ में बोरिन हेरिंटग ने लिखा था “व्यक्ति के जन्म के तुरन्त बाद से मृत्युपर्यन्त तक के सभी कार्य इस व्यवस्था में राज्य को करने पड़ते हैं।” लोककल्याणकारी राज्य की जनता जन्म के पूर्व से लेकर मृत्युपर्यन्त तक सभी कार्यों की अपेक्षा सरकार से करती है। व्यवस्थापिकाओं को जनता की अपेक्षाओं की पूर्ति तथा विकास कार्यों के लिए नियोजित अर्थव्यवस्था स्वीकार करनी होती है। वितीय व्यवस्था पर व्यवस्थापिका का

एकाधिकार होने से उसकी बिना स्वीकृति के कोई भी पैसा न तो काफ में जमा करा सकते हैं न ही खर्च कर सकते हैं। व्यवस्थापिका के सत्र वर्ष में दा ही हैं। एक में केवल बजट पास किया जाता है, एक सत्र में सभी कानूनों का निर्माण असम्भव है। व्यवस्थापिका सत्राधिवेशनो का समय भी धीरे-धीरे कम होता जा रहा है। व्यवस्थापिका के सत्राधिवेशनो में प्रतिनिधि विधि निर्माण कार्य में अब रचनात्मक प्रवृत्ति भी कम रखने लग है। कमी-कमी तब सत्राधिवेशन में कोरम की पूर्ति भी नहीं होती है। कोरम की पूर्ति न हान पर पीठासीन अधिकारी को सदन की बैठक स्थगित करनी पड़ती है। परिणामस्वरूप व्यवस्थापिका के विधि निर्माण सम्बन्धी कार्य कार्यपालिका को करने पड़ते हैं। ऐसी स्थिति में कार्यपालिका विधि क्रियान्वयन संस्था के साथ-साथ विधि निर्मात्री संस्था भी हा गई है।

3 प्रशासन में जटिलता, विशेषीकृत और तकनीक का विकास—आज का युग विज्ञान और तकनीक का युग है। आज प्रशासनिक समस्याएँ भी जटिल हो गई हैं। शासन की नीतियाँ मनुष्य जीवन के सभी पहलुओं से जुड़ी हैं। विधायकों का प्रारूप तैयार करने से लेकर समिति स्तर तक व्यवस्थापिकाओं से विज्ञान और तकनीक की प्रगति से प्रभावित और अनेक तकनीकी मामलों पर विधि निर्माण कार्य की अपेक्षा की जाती है। व्यवस्थापिका के सदस्यों के लिए कोई योग्यता निर्धारित नहीं होती है। कोई भी शिक्षित, अशिक्षित व्यक्ति व्यवस्थापिका का सदस्य हो सकता है। ऐसे में सदस्यों के तकनीकी रूप से योग्य और सक्षम होने के बारे में सोचा नहीं जा सकता है और न ही जटिल और तकनीकी मामलों में उनका विशेष योगदान हो सकता है। परिणामस्वरूप व्यवस्थापिका जटिल और तकनीकी विषयों पर कानून निर्माण का प्रारम्भिक कार्य मंत्रि-परिषद या मंत्रियों की अध्यक्षता में गठित विशेषज्ञ समितियों पर छोड़ दिया जाता है। उसके बाद सम्बन्धित विषय व्यवस्थापिका में अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाता है। अगर व्यवस्थापिका में प्रस्तुत उक्त विषय पर कोई सदस्य अपने विचार व्यक्त करना चाहता है, या सलाह देना प्रस्तुत करना चाहता है, तो उसे यह कह कर चुप करा दिया जाता है कि इस विषय पर विशेषज्ञों, सलाहकारों और सम्बन्धित विभागों द्वारा सूक्ष्म विचार एवं ध्यान देना ही चुकी है। ऐसी स्थिति में व्यवस्थापिका का विधि-निर्माण शक्ति क्षेत्र सीमित हो गया है।

4 प्रत्यायोजित व्यवस्थापन प्रथा—प्रत्यायोजित व्यवस्थापन व्यवस्था के विकास के कारण कार्यपालिका आंशिक रूप से विधि निर्माण की शक्ति का प्रयोग करने लगी है। इस प्रथा का वर्णन करते हुए के.सी. वीयर ने लिखा है कि "एक क्षेत्र में कार्यपालिका ने व्यवस्थापिका कार्य का एक बहुत बड़ा भाग अपने हाथ में लिया है और यह क्षेत्र 1-कानून या नियम बनाने का। व्यवस्थापिका प्रत्यायोजन शक्ति का उपयोग करते हुए अपने मूल कार्यों को कार्यपालिका पर छोड़ती जा रही है। व्यवस्थापिका द्वारा प्रत्यायोजन के पीछे कई कारण हैं। जिनमें प्रमुख है— व्यवस्थापन कार्यभार में निरन्तर वृद्धि कार्यपालिका

में नोकरशाही के रूप में विशेषज्ञों का होना उनके द्वारा निरन्तर विशेषज्ञ सहायता का प्राप्त होना और सकटपूर्ण स्थितियों में आकस्मिक तत्काल सहायता आदि।

आधुनिक व्यवस्थापिकाएँ प्रस्तावित कानून के मुख्य प्राधान्यों का निर्माण विधि के रूप में करती हैं। कानूनों को लागू करने के सदर्भ में सभी नियम तथा उपनियम बनाने की शक्ति कार्यपालिका को प्रत्यायोजित कर देती है। फलतः व्यवस्थापिकाएँ इस शक्ति का उपयोग कर महत्वपूर्ण कानूनों के निर्माण का कार्य भी करती हैं। आज प्रत्यायोजन व्यवस्थापन प्रथा द्वारा कार्यपालिका व्यवस्थापिका की तरह की सरथा हो गई है।

३. बृहत् अनुसूचित राजनीतिक दल— व्यवस्थापिका का चुनाव दलीय पद्धति द्वारा किया जाता है। राजनीतिक दलों ने व्यवस्थापिका की शक्तियों छीन कर कार्यपालिका को सौंप दी है। सत्तादात्मक शक्ति व्यवस्था में कार्यपालिका की संरचना व्यवस्थापिका के सदस्यों में से की जाती है। व्यवस्थापिका में जिस दल का बहुमत होता है उसी दल की कार्यपालिका गठित होती है। कार्यपालिका में दल के वरिष्ठतम अनुगदी और योग्य व्यक्तियों को स्थान मिलता है। स्पष्ट है एक ही राजनीतिक दल को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में बहुमत मिलता है।

भारत में एक ओर कार्यपालिका के अध्यक्ष के रूप में प्रधानमंत्री के पास वास्तविक कार्यपालिका की शक्तियाँ हैं। दूसरी तरफ वह अपने राजनीतिक दल का अध्यक्ष भी है जिसका व्यवस्थापिका में बहुमत है। अतः वह वास्तविक कार्यपालिका का अध्यक्ष होने के नाते अपने दल की नीतियों को क्रियान्वित करता है। दूसरी तरफ व्यवस्थापिका में दलीय समर्थन के कारण जैसी चाहे नीति निर्मित करा सकता है। इसी कारण, यह अनुभव किया जा रहा है कि सत्ताधीय प्रणाली प्रधानमंत्री प्रणाली में धीरे-धीरे परिवर्तित हो रही है। ऐसे राज्यों में कार्यपालिका राजनीतिक दलों के समर्थन के आधार पर व्यवस्थापिका की समग्र शक्तियों का प्रयोग करने लगी है और व्यवस्थापिका का उन पर नियंत्रण नहीं रह पाता है। यह कहने में कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी कि व्यवस्थापिकाएँ कार्यपालिका के हाथ की कटपुतली मात्र रह गई हैं।

६. अन्तरराष्ट्रीय जगत और कार्यपालिका — “जैसे-जैसे कोई राष्ट्र अन्तरराष्ट्रीय जगत के मामलों में उलझता जाता है, वैसे-वैसे उस राष्ट्र की कार्यपालिका शक्तिशाली होती जाती है।” यह विचार राजनीतिशास्त्र के प्रसिद्ध आचार्य बुडरो विलसन ने वर्षों पूर्व कार्यपालिका की महत्ता का वर्णन करते हुए व्यक्त किये थे आज यह अक्षरशः सत्य है। वर्तमान अन्तरराष्ट्रीय जगत के सम्बन्धों में व्यवस्थापिका यदा-बन्दा ही भूमिका निभा सकती है। कार्यपालिका दूसरे देशों के साथ संधियों, समझौतों आदि का कार्य करती है। विदेशी राज्य से कार्यपालिका का समझौता हो जाने पर व्यवस्थापिका द्वारा उसका अनुमोदन कर दिया जाता है। अन्तरराष्ट्रीय जगत में व्यवस्थापिका की शक्ति नगण्य मात्र है।

7 कार्यपालिका का सेना पर पूर्ण नियंत्रण— देश का मुख्य कार्यपालक देश की जल, थल और नम सेना का सर्वोच्च सेनापति होता है। देश की सैन्य शक्ति संचालन में मुख्य कार्यपालक स्वतंत्र होता है। युद्ध या सैनिक संकटा के समय तुरन्त निर्णय की आवश्यकता होती है। यह उत्तरदायित्व व्यवस्थापिका के पास नहीं है। व्यवस्थापिका में निर्णय हेतु एक लम्बी प्रक्रिया से गुजरना होता है। अतः ऐसे समय कार्यपालिका सर्वसर्वा हो जाती है। अमेरिका के राष्ट्रपति ने वियतनाम युद्ध का संचालन करते समय कई बार कांग्रेस (यहाँ की व्यवस्थापिका) की अवहलना की थी। कार्यपालिका की इस शक्ति से आणविक व अन्य अस्त्र-शस्त्रा के विकास में वृद्धि ही हुई है।

■ सकारात्मक राज्य का अर्थ— आज विश्व के सभी देश लोककल्याणकारी देश हैं। विभिन्न सरकारें अपने-अपने तरीकों से वहाँ की जनता का कल्याण करने में लगी हुई हैं। समाज का बहुमुखी विकास करना सरकार की जिम्मेदारी हो गई है और वह जनता के लिए सब प्रकार की सुविधाएँ उपलब्ध कराने में लगी है वह व्यवस्था करती है ताकि जनता को हर चीज तुरन्त व सही समय पर मिल सके। अतः बीसवीं शताब्दी की सरकारें सकारात्मक कार्य करने लगी हैं। सकारात्मक राज्य में जनता कार्यपालिका से हर कार्य की अपेक्षा करती है। हर प्रकार के अभाव अभियोगों के समाधान कार्यपालिका से चाहती है, क्योंकि व्यवस्थापिका इस उत्तरदायित्व को वहन नहीं कर सकती है।

9 संचार साधनों का विकास— रेडियो, टेलीविजन जैसे संचार साधनों के विकास ने कार्यपालिका की छवि महत्वपूर्ण बना दी है। कार्यपालिका अध्यक्ष को जनता अच्छी तरह पहचानने लगी है, क्योंकि कार्यपालिका व्यवस्थापिका की परवाह किए बिना सीधे जनता से सम्पर्क स्थापित कर सकती है, और करती भी है। अमेरिका के राष्ट्रपति निक्सन भारतीय प्रधानमंत्री स्वर्गीय श्रीमती इन्दिरा गांधी और फ्रांस के राष्ट्रपति डिगोल ने टेलीविजन का उपयोग जनमत को अपने पक्ष में करने के लिए तथा उसे महत्वपूर्ण समझते हुये पर्याप्त उपयोग किया।

10 व्यवस्थापिका की कार्य पद्धति का निर्धारण कार्यपालिका द्वारा— व्यवस्थापिका का सत्र आहूत किए जाने का निर्धारण कार्यपालिका द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका व्यवस्थापिका की कार्य पद्धति और कार्यसूची का भी निर्धारण करती है। भारतवर्ष में कार्यपालिका की अहम भूमिका के कारण राज्यों की व्यवस्थापिकाओं का अधिवेशनों की अवधि में निरन्तर कमी हो रही है।

11 कार्यपालिका में निम्न सदन को भंग करने की विशेष शक्ति— सभी संसदात्मक शासन प्रणाली अपनाते वाले देशों में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के लोकप्रिय निम्न सदन को भंग करने का परामर्श और आदेश दे सकती है। राष्ट्रपति नाममात्र का सर्वोच्च अध्यक्ष है जो कार्यपालिका के परामर्श से निम्न सदन को भंग करने का आदेश देता है। प्रधानमंत्री वास्तविक अध्यक्ष होने के नाते भंग करने की सिफारिश दे सकते हैं। कार्यपालिका अपने इस विशेषाधिकार द्वारा व्यवस्थापिका से उचित अनुमति सभी विषयों

पर समर्थन प्राप्त करती रहती है। कार्यपालिका के इस विशेषाधिकार के सम्बन्ध में विद्वानों ने कहा है कि—कार्यपालिका इस विशेषाधिकार की सततवार के बल से व्यवस्थापिका पर अपना प्रभुत्व रखने की स्थिति में आ गई है।

12 व्यवस्थापिका के प्रतिमाशाली सदस्यों की कार्यपालिका में मौजूदगी—संसदात्मक शासन में कार्यपालिका का गठन व्यवस्थापिका के निर्वाचित प्रतिनिधि सदस्यों विशेषकर बहुमत दल के सदस्यों में से किया जाता है। बहुमत दल का नेता प्रधानमंत्री होता है। प्रधानमंत्री अपनी मंत्रिपरिषद् का चयन करते हैं और व्यवस्थापिका में दल के सर्वाधिक योग्य प्रतिमाशाली और प्रभावकारी सदस्यों को मंत्रिपरिषद् में सम्मिलित करते हैं। ऐसा करने से व्यवस्थापिका में दल का सदन में नेतृत्व करने हेतु योग्य प्रतिमादान और प्रभावकारी व्यक्तियों का अभाव हो जाता है। अतः व्यवस्थापिका में दल के शेष सदस्य कार्यपालिका की ओर निहारते हैं और नेतृत्व प्राप्त करते हैं। ऐसे में व्यवस्थापिका की स्थिति अत्यन्त हार्यारपद हो जाती है।

13 प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना—आज कार्यपालिका अपने मूल कार्य (विधि क्रियान्वयन) के साथ-साथ प्रत्यायोजित व्यवस्था के अन्तर्गत विधि निर्माण का कार्य करती है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना के साथ कार्यपालिका के पास न्यायिक शक्तियाँ भी आ गई हैं। कार्यपालिका अब शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को ताक पर रट सरकार के तीन अंगों का कार्य करने के कारण अधिक शक्तिशाली और निरबुद्ध हो गई है। व्यवस्थापिका द्वारा अपने मूल कार्य (विधि निर्माण) को सही तरीके से करना असम्भव होता जा रहा है।

14 जानकारी प्राप्त करने के अधिकार में कमी—अब तक भारतवर्ष में व्यवस्थापिका को सदस्यों किसी भी राजनीतिक दल या प्रशासनिक जानकारी प्राप्त करने का अमन्य अधिकार प्राप्त था। जाम आयोग शरोधन अधिनियम के माध्यम से यह अधिकार कार्यपालिका के पास आ गया है। संसद में जाँच आयोग के प्रतिवेदन का प्रस्तुतीकरण होना या न होना कार्यपालिका पर निर्भर करता है। कार्यपालिका का यह कार्य संसद सदस्यों के जानकारी प्राप्त करने के मूलभूत अधिकारों में कटौती माना गया है। यह स्थिति व्यवस्थापिका की स्थिति को दयनीय बनाने में सहायक है।

व्यवस्थापिका पतन का मूल्यांकन

व्यवस्थापिका के उक्त कारणों की चर्चा से यह निष्कर्ष नहीं निकलता कि व्यवस्थापिका का युग समाप्त हो गया है। व्यवस्थापिका एक ऐसा मंच है जहाँ पर जनता की सम्प्रभुता औपचारिक रूप से व्यवस्थापिका के पास एक निश्चित अवधि के लिए प्रदान की जाती है। लोकतांत्रिक राज्य में सामाजिक और आर्थिक स्थितियों ने व्यवस्थापिका के स्वरूप को बदल दिया है। व्यवस्थापिका के सदस्य वर्तमान जटिल परिस्थितियों में समस्याओं की जटिलताओं को नहीं समझते हैं, और न वे कानून का निर्माण करते हैं। कानून प्रशासक बनाते हैं और व्यवस्थापिका ता हा या ना करने वाली सरथा मात्र है।

निरासन्देह, कार्यपालिका का महत्त्व एवं शक्तियाँ बढ़ती हुई प्रतीत हो रही हैं किन्तु व्यवस्थापिका कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। व्यवस्थापिका का यह अधिकार आज बहुत महत्त्वपूर्ण और सार्थक है। यदि व्यवस्थापिका के सदस्य इस अधिकार का उपयोग करते हैं तो कार्यपालिका को शक्तियों का अवाधुन प्रयोग कर निरकुश होने से रोका जा सकता है। आज भी व्यवस्थापिकाएँ एकता का केन्द्र एवं राष्ट्रीयता का प्रतीक हैं तथा शिकायतों को प्रस्तुत करने का मंच हैं। अतः यह कहना गलत होगा कि आज व्यवस्थापिकाओं का युग समाप्त हो गया है तथा वह मर चुकी हो गई है।

संदर्भ एवं टिप्पणियाँ

- | | |
|---------------------|---|
| 1 गार्नर | राज्य विज्ञान और शासन लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा, 1965 |
| 2 अरस्तु | पॉलिटिक्स अध्याय 14 |
| 3 देखिये | दि डीफेन्सर पेनरिज (1324) |
| 4 देखिये | हिज डी ला रिपब्लिक वी कं 1, अध्याय 10(1576) |
| 5 लारकी | ग्रामर ऑफ पॉलिटिक्स |
| 6 माण्टेस्यू | पॉलिटिक्स |
| 7 लिप्सन | दि ग्रेट इश्यू ऑफ पॉलिटिक्स |
| 8 ब्लैकरटोन | कमेन्ट्रीज ऑन दी लॉज ऑफ इंग्लैंड (1755) |
| 9 फाइनर | थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ माडर्न गवर्नमेन्ट |
| 10 मेडिसन | दि फेडरलिस्ट न XLVIII |
| 11 जॉन स्टुअर्ट मिल | रिप्रेजेन्टेटिव गवर्नमेन्ट, अध्याय 13 |
| 12 स्टोरी | कमेन्ट्रीज याल्पूम 1st, सेक्शन 558 |
| 13 गार्नर | पॉलिटिकल साइंस एण्ड गवर्नमेन्ट |
| 14 लार्ड ब्राइरा | माडर्न डेमोक्रेसिस |
| 15 फें सी दीयर | लेजिस्लेयर न्यूयार्क ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस 1963, पृ 221 |

अध्याय-6

सरकार का संगठन : कार्यपालिका

सरकार का दूसरा महत्वपूर्ण अंग कार्यपालिका है। यह व्यवस्थापिका की तरह ही महत्वपूर्ण है। व्यवस्थापिका जो कानून बनाती है उन्हें क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व कार्यपालिका का है। कार्यपालिका राज्य की इच्छा को कार्यरूप में परिणत करती है। प्राचीन काल में राजतन्त्र थे। शक्ति-मृथक्करण सिद्धान्त प्रचलन में नहीं था। अतः राजा या शासक वर्ग ही नीति निर्माता नीतियों का क्रियान्वयन और उत्पन्न होने पर न्यायकर्ता के रूप में दण्ड की व्यवस्था करता था। कालान्तर में लोकतन्त्रात्मक राज्यों के स्वरूप और शक्ति-मृथक्करण सिद्धान्त के लागू हो जाने के साथ ही नीति निर्माण के लिए कार्य व्यवस्थापिका नीति क्रियान्वयन हेतु कार्यपालिका और न्याय हेतु न्यायपालिका का गठन हुआ। डॉ. फाइनर के विचारानुसार— शासन के अन्य अंगों व्यवस्थापिका और न्यायपालिका द्वारा अपने-अपने हिस्से की शक्ति को लेने के परवाह जो शक्ति शेष बचती है वह कार्यपालिका की शक्ति करताती है। अतः कार्यपालिका शासन की अवशिष्ट शक्ति है। गिलक्राइस्ट ने कार्यपालिका की व्याख्या की है— कार्यपालिका सरकार का वह अंग है जो कानून के रूप में अभिव्यक्त जनता की इच्छा को कार्य रूप में परिणत करता है। यह घर घुरी है, जिसके चारों ओर राज्य का वास्तविक प्रशासनिक तंत्र घूमता है।

व्यापक अर्थ में कार्यपालिका शब्द से उन सारे छोटे-मोटे सरकारी अफसरों का बोध होता है जिनका कार्य व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानूनों को लागू करना है। इसमें राष्ट्रपति से लेकर साधारण पटवारी व चौकीदार आ जाते हैं। कार्यपालिका का अर्थ बताते हुए डा. मार्नर ने कहा है— "व्यापक सामूहिक अर्थ में कार्यपालिका में वे सभी राज्य कर्मचारी तथा सरथाएँ आ जाती हैं जिनका सम्बन्ध राज्य की इच्छा को क्रियान्वित करने से है जो कानून के रूप में प्रकट की गई है। डा. मार्नर ने जो परिभाषा दी है वह बहुत व्यापक है। इसके अनुसार राज्याध्यक्ष, मंत्रिपरिषद् तथा अन्य सभी राज्यकर्मचारी कार्यपालिका में शामिल हैं जिसका सम्बन्ध कानून लागू करने से है। किन्तु सामुचित अर्थ में इससे राज्य के सर्वोच्च शासक और मंत्रिपरिषद् का बोध होता है। राज्य कर्मचारी इसमें शामिल नहीं किया जायेगा। उदाहरण के लिये जब भारत की कार्यपालिका की चर्चा करते हैं तो हमारा तात्पर्य राष्ट्रपति प्रधानमंत्री और मंत्रिमण्डल से होता है।

कार्यपालिका को व्यापक और सकुचित अर्थ के आधार पर विद्वानों ने दो भागों में बाटा है—(1) राजनीतिक कार्यपालिका और (2) स्थायी लोक सेवाएँ। राजनीतिक कार्यपालिका प्रशासन से सम्बन्धित नीति तैयार करती है। स्थायी लोक सेवाएँ प्रशासनिक नीति तैयार करने और नीतियों के क्रियान्वयन में राजनीतिक कार्यपालिका की सहायता करती हैं। इस अध्याय में कार्यपालिका शब्द का प्रयोग सकुचित अर्थ में करते हुये केवल राजनीतिक कार्यपालिका का ही वर्णन किया जायेगा।

अनुभव बताता है कि किसी विषय पर विचार करने के लिए अनेक मनुष्यों का होगा अच्छा है, परन्तु कार्य करने का भार एक ही व्यक्ति पर रखना उचित है। बहुत सारे रसोइये रसोई को बिगाड़ देते हैं। कार्यपालिका को क्रियान्वयन का कार्य करना है। कार्यपालिका के संगठन के लिए यही लोकोक्ति सही उतरती है। अतः प्रशासन कार्य का उत्तरदायित्व थोड़े से व्यक्तियों को सौंपा गया है।

प्रशासनिक संरचना एक पिरामिड की भाँति होनी चाहिये। प्रशासन का अधिकारी एक व्यक्ति हो नीचे कर्मचारी उससे अधिक जिससे उत्तरदायित्व निश्चित किया जा सके और आज्ञापालन भी सही ढंग से हो। कार्यपालिका की सफलता के लिए गोपनीयता, वगैरहमता शीघ्र निर्णय लेने की क्षमता और कर्मठता जैसे गुणों का होना आवश्यक है। यही कारण है कि कार्यपालिका की शक्ति अनेक समान व्यक्तियों के हाथों में न देकर प्रायः एक अथवा थोड़े से व्यक्तियों के हाथों में सौंपी गई है।

कार्यपालिका के प्रकार

विषय स्तर पर अध्ययन करने पर हम देखते हैं कि विभिन्न देशों में कार्यपालिका के कई प्रकार प्रचलित हैं। उनका मुख्य वर्गीकरण निम्नलिखित हो सकता है—

- 1 नाम मात्र की एवं वास्तविक कार्यपालिका
- 2 राजनीतिक और स्थायी कार्यपालिका
- 3 एकल और बहुल कार्यपालिका
- 4 यशानुगत और निर्वाचित कार्यपालिका
- 5 उत्तरदायी और अनुत्तरदायी कार्यपालिका।

1 नाम मात्र की एवं वास्तविक कार्यपालिका—कार्यपालिका के विभिन्न प्रकारों में से एक नाम मात्र एवं वास्तविक कार्यपालिका है। यह विभेद केवल ससदात्मक शासन वाले देशों में किया जाता है। इंग्लैण्ड और भारत इस प्रणाली के सर्वोत्तम उदाहरण हैं। संसदीय प्रणाली वाले देशों में कार्यपालिका के सदस्यों का चयन व्यवस्थापिका के सदस्यों में से किया जाता है। व्यवस्थापिका में बहुमत प्राप्त राजनीतिक दल अपना नेता चयनित करता है। जिसको राज्यपाल द्वारा प्रधानमंत्री पद के लिए आमंत्रित किया जाता है। इस

व्यवस्था में दो कार्यपालिकाओं की सत्ता होती है— प्रथम राज्याध्यक्ष और द्वितीय शासनाध्यक्ष। राज्याध्यक्ष का पद संवैधानिक गरिमापूर्ण है। राज्य के सारे कार्य उसी के नाम से सम्पादित किये जाते हैं। इंग्लैण्ड में राज्याध्यक्ष वशानुगत है तो भारत में राज्याध्यक्ष का पद चयनित है। राज्याध्यक्ष के सारे औपचारिक कार्यों के पीछे वास्तविक शक्ति शासनाध्यक्ष (प्रधानमन्त्री) की है। इसलिए प्रधानमंत्री वास्तविक कार्यपालिका है। प्रधानमंत्री व्यवस्थापिका में बहुमत दल के नेता के रूप में व्यवस्थापिका हेतु अपने दल के सदस्य साधियों में से मंत्रिपरिषद् का गठन करता है तथा मंत्रिपरिषद् का प्रधान होता है। यह कार्यपालिका (प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद्) सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के लोकप्रिय निचले सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। संविधान द्वारा संसदात्मक शासन व्यवस्था में कार्यपालिका को सम्पूर्ण देश की शासन संचालन सम्बन्धी शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। अध्यक्ष अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वयं नहीं करते हैं अपितु व्यवहार में उन शक्तियों का प्रयोग प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिपरिषद् करती है तो राज्याध्यक्ष नाममात्र की कार्यपालिका प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद् सहित वास्तविक कार्यपालिका कहलाती है। नाम मात्र के अध्यक्ष के लिए कहा जाता है वह केवल राज्य करता है शासन नहीं।

2 राजनीतिक और स्थायी कार्यपालिका—व्यापक अर्थ में कार्यपालिका में व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों को क्रियान्वित करने में लगे हुए राज्याध्यक्ष प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद् और सभी उच्च और निम्न कर्मचारी सम्मिलित हैं। इस व्यवस्था का अध्ययन करने पर कार्यपालिका के दो प्रकार दिखाई देते हैं— प्रथम राजनीतिक कार्यपालिका और द्वितीय स्थायी कर्मचारी। राजनीतिक कार्यपालिका में जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। इनका कार्यकाल निर्वाचन पर निर्भर करता है। दूसरी तरफ स्थायी कर्मचारी योग्यता के आधार पर चयनित किये जाते हैं जो सेवानिवृत्ति सम्बन्धी निश्चित आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। स्थायी कर्मचारियों का कार्य राजनीतिक कार्यपालिका को कार्य निष्पादन में सहयोग प्रदान करना है। भारत वर्ष में स्थायी कर्मचारियों में—अखिल भारतीय सेवाओं के प्रथम श्रेणी द्वितीय श्रेणी तृतीय श्रेणी और चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी आते हैं। राजनीतिक कार्यपालिका में प्रधानमंत्री एवं मंत्रिपरिषद् हैं। संसदात्मक व्यवस्था में स्थायी कार्यपालिका राजनीतिक कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी है। राजनीतिक कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है। राज्य की सरकार का केन्द्र स्थल यह राजनीतिक सरकार ही होता है। अधिकांश प्रणाली वाले राज्यों में यह पद राष्ट्रपति का और संसदात्मक व्यवस्था वाले राज्यों में प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद् का होता है।

3 एकल और बहुल कार्यपालिका—एकल कार्यपालिका में कार्यकारिणी की समग्र शक्तियाँ एक ही व्यक्ति में निहित रहती हैं। इसके विपरीत कार्यकारिणी शक्तियाँ एक से अधिक व्यक्तियों की समिति में निहित हैं तो उसे बहुल कार्यपालिका कहते हैं।

प्राचीन काल में राजा के पास सारी कार्यकारिणी शक्तियाँ हुआ करती थीं। अतः राजा को हम एकल कार्यपालिका का उदाहरण मान सकते हैं। आधुनिक समय में अमेरिका का राष्ट्रपति एकल कार्यपालिका का उदाहरण है। इस प्रकार की कार्यपालिका में गुटबन्दी का अभाव रहता है। संकटकाल में यह शीघ्र निर्णय के लिये अच्छी कार्यपालिका तथा शासन नीति की एकरूपता बनाये रखने में सहायक है। एकल कार्यपालिका के लाभों को देखते हुए स्टोरी ने कहा है— "कार्यपालिका को एकल और व्यवस्थापिका को बहुसंख्यात्मक होना चाहिए।"

इसके विपरीत बहुल कार्यपालिका में शासन की शक्ति एक से अधिक व्यक्तियों की समिति में निहित रहती है। प्राचीन काल में रोम तथा स्पार्टा में बहुल कार्यपालिका द्वारा शासन किया जाता था। अठारहवीं शताब्दी में विशेषतः 1795 में फ्रांस में पाँच सदस्यीय डाइरेक्टरी का शासन बहुल कार्यपालिका का ही उदाहरण है। रिवट्जरलैंड की संघीय परिषद (कार्यपालिका) बहुल कार्यपालिका है जिसके सात सदस्य हैं। इन सातों की शक्तियाँ एक-दूसरे के समान मानी जाती हैं। देश की शासन शक्ति इन सातों सदस्यों में निहित है। यह सामूहिक कार्यपालिका का सर्वोत्तम उदाहरण है।

बहुल कार्यपालिका में शक्तियों का दुरुपयोग नहीं होता है। यह निरकुशता के विरुद्ध एक अच्छी व्यवस्था है। इस व्यवस्था में निर्णय एक व्यक्ति का न होकर पूरे समूह का होता है। यह सर्वमान्य और सर्वविदित सिद्धान्त है, कि एक व्यक्ति के निर्णय की अपेक्षा समूह का निर्णय अधिक बुद्धिमानपूर्ण होता है। अतः बहुल कार्यपालिका के निर्णय श्रेष्ठ, निरकुशता अथवा अत्याचार रहित, नागरिकों की स्वतंत्रता आदि गुणों से परिपूर्ण होते हैं। परन्तु आज की परिस्थितियों में अधिकांश विचारकों का मानना है कि बहुल कार्यपालिका अधिक सफल कार्यपालिका नहीं है। इस व्यवस्था में शासन का उत्तरदायित्व समूह में विभक्त रहता है। समूह का एक विषय पर एकमत हो पाना कठिन होता है। अतः शासन कार्यों के निर्णय में देरी तथा एकता का अभाव रहता है। परस्पर फूट और कलह की सम्भावना सदैव बनी रहती है।

कई परिस्थितियों में बाह्य आक्रमण, अराजकता से समाज की रक्षा, विकास योजनाओं का क्रियान्वयन, दृढ़ शासन तथा सामान्य न्याय की रक्षा, आदि सशक्त कार्यपालिका की आवश्यकता होती है। इन सशक्त गुणों का बहुल कार्यपालिका में अभाव है। फिर भी रिवट्जरलैंड में यह व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य कर रही है। इसके प्रमुख कारण यहाँ की जनता में व्यापक राजनीतिक चेतना, उनका समुचित शिक्षण तथा देश की श्रेष्ठ परम्पराएँ हैं न कि बहुल कार्यपालिका के गुण।

4. यशानुगत तथा निर्वाचित कार्यपालिका—एक समय था जब राजात्र राज्यों का बोलवाला था। तब कार्यपालिकाये यशानुगत हुआ करती थीं, आज लोकतन्त्रात्मक

व्यवस्था में वशानुगत कार्यपालिका का स्थान निर्वाचित कार्यपालिका न ले लिया है। परन्तु राजतंत्र में जहाँ राज्य का अध्यक्ष जन्म अथवा उत्तराधिकार के आधार पर नियुक्त किया जाता है और मृत्युपर्यन्त अपने राज्य का अध्यक्ष रहता है। उसकी मृत्यु के बाद उसका पुत्र या उसका उत्तराधिकारी राज्य का अध्यक्ष होता है। ऐसी कार्यपालिका को वशानुगत प्रणाली कहते हैं। इंग्लैण्ड, नेपाल, स्वीडन और जापान में इस प्रकार की कार्यपालिका के उदाहरण हैं। इसके विपरीत कार्यपालिका का गठन निर्वाचन से होता है। निर्वाचित कार्यपालिका का समय निश्चित रहता है। निश्चित समय हेतु कार्यपालिका प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित कर ली जाती है। भारत का राष्ट्रपति अमेरिका का राष्ट्रपति फ्रान्स का राष्ट्रपति निर्वाचित कार्यपालिका के उदाहरण हैं। सभी देशों में कार्यपालिका के निर्वाचन की प्रक्रिया भिन्न-भिन्न है।

5 उत्तरदायी और अनुत्तरदायी कार्यपालिका—कार्यपालिका के विभिन्न प्रकारों में सारतीय प्रणाली का प्रमुख स्थान है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका का गठन व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों में से किया जाता है। कार्यपालिका सामूहिक रूप से अपने नियमों, राशनों के प्रति उत्तरदायी रहती है। कार्यपालिका को जब तक व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त रहता है शासन करती है या सन्तारुद्ध रहती है। उस निश्चित अवधि से पूर्व यह व्यवस्थापिका का विश्वास खो देती है तो कार्यपालिका अपदस्थ हो जाती है। उसके स्थान पर नई सरकार या कार्यपालिका निर्वाचित कर ली जाती है जिसे व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त है। इस प्रकार की कार्यपालिका को अस्थायी कार्यपालिका कहा जाता है। भारत और इंग्लैण्ड में उत्तरदायी कार्यपालिका है।

अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का गठन शक्ति वृत्तकरण के सिद्धान्त के आधार पर किया गया है। कार्यपालिका का गठन व्यवस्थापिका के सदस्यों में से नहीं किया जाता है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। कार्यपालिका निश्चित अवधि तक कार्य करने के लिए स्वतंत्र है। व्यवस्थापिका द्वारा कार्यपालिका को विश्वास खोने और बाने का प्रश्न ही नहीं उपस्थित होता है। इस व्यवस्था में नाममात्र और वास्तविक दो शासक न होकर एक ही वास्तविक राज्याध्यक्ष होता है। वह अपनी मंत्रिपरिषद् का गठन स्वयं करता है। जिसकी सहायता से शासन सम्बन्धी कार्यों का संचालन करता है तो इस अनुत्तरदायी कार्यपालिका कहते हैं अमेरिका इसका प्रमुख उदाहरण है। वहाँ राष्ट्रपति वास्तविक कार्यपालिका है। वह और उसके द्वारा गठित कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। संक्षेप में अनुत्तरदायी कार्यपालिका की विशेषताएँ— स्वतंत्रता कार्यकाल की निश्चितता स्थायीपन और उत्तरदायित्व का अभाव है।

कार्यपालिका का कार्यकाल

कार्यपालिका का कार्यकाल उस देश की शासन पद्धति पर निर्भर करता है। उदाहरणार्थ यदि किसी राज्य में राजतंत्र है तो वहाँ पर कार्यपालिका का कार्यकाल राजा के सत्तारूढ होने से लेकर मृत्युपर्यन्त तक है। इस काल में वह पदयन्त्र अथवा किसी अन्य कारण से अपदस्थ नहीं किया जा सकता है। अध्यक्षतात्मक शासन पद्धति में राष्ट्रपति निर्वाचित होने के बाद संविधान द्वारा निर्धारित अवधि तक अपने पद पर बना रहता है। क्योंकि इस शासन पद्धति में राष्ट्रपति व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। व्यवस्थापिका द्वारा उसे अपदस्थ भी नहीं किया जा सकता है। वह केवल पद के दुरुपयोग और देशद्रोह के अपराध में महाभियोग द्वारा हटाया जा सकता है, अन्यथा वह निश्चित अवधि तक अपने पद पर बना रहता है। अमेरिका का राष्ट्रपति इसका प्रमुख उदाहरण है। संसदीय शासन व्यवस्था में कार्यपालिका का कार्यकाल अनिश्चित होता है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का कार्यकाल संविधान में समान रखा गया है परन्तु कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है। व्यवस्थापिका में विश्वास खो देने पर कार्यपालिका अपदस्थ कर दी जाती है। नई विश्वास प्राप्त कार्यपालिका का गठन कर लिया जाता है। संविधान द्वारा कार्यपालिका का कार्यकाल निर्धारित होने पर भी उसे पदारीन रहने का अधिकार तभी तक है जब तक व्यवस्थापिका में विश्वास प्राप्त है।

कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित करते समय संविधान निर्माताओं द्वारा इस बात का विशेष ध्यान रखा जाता है, कि कार्यपालिका को अपनी नीतियों और दल के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का पर्याप्त अवसर मिल जाय। इस आशय से भारत और ब्रिटेन में प्रधानमंत्री का कार्यकाल पांच वर्ष और अमेरिका के राष्ट्रपति का कार्यकाल चार वर्ष निर्धारित किया गया है।

जैसा कि पूर्व में कहा गया है उच्च राजनैतिक कार्यपालिका के अतिरिक्त कार्यपालिका का दूसरा भाग भी है जिसे स्थायी प्रशासनिक कार्यपालिका कहते हैं। जिन्हें सिविल कर्मचारी प्रशासकीय/स्थायी कर्मचारी और नौकरशाही आदि नामों से पुकारते हैं। स्थायी कर्मचारी वर्ग की निरन्तरता राजनैतिक कार्यपालिका के परिवर्तन के बाद भी बनी रहती है। इनकी नियुक्ति हनु निश्चित आयु और योग्यता का प्रावधान है। साथ ही ये कर्मचारी निर्धारित आयु तक सेवा में रहते हैं। अलग-अलग देशों में स्थायी कर्मचारियों की आयु अलग-अलग है। वस्तुतः यही प्रशासक वर्ग/कार्यपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित नीतियों का क्रियान्वयन करते हैं, न कि राजनैतिक कार्यपालिका। इसी भूमिका के कारण स्थायी कार्यपालिका (सेवावर्गीय अधिकारी) को प्रशासन का मेरुदण्ड कहा गया है।

कार्यपालिका के कार्य

कार्यपालिका का प्रमुख कार्य व्यवस्थापिका द्वारा पारित नीतियों का क्रियान्वयन है। इस दृष्टि से कार्यपालिका के अनेक कार्य होते हैं। लोकतांत्रिक राज्यों में व्यवस्थापिका द्वारा मानव जीवन के विभिन्न पहलुओं से सम्बन्धित नीतियों का निर्माण होता है। कार्यपालिका उन सभी का क्रियान्वयन करती है। कार्यपालिका के अनेक कूटनीतिक प्रशासनिक सैनिक विधायी एवं न्यायिक क्षेत्रों से सम्बन्धित माने गए हैं। वेतन संबंधों के जैसे लेटकों का मत भी इसी प्रकार का है।

लोकतांत्रिक देशों में कार्यपालिका निम्नलिखित कार्य करती है-

1 प्रशासकीय कार्य-यह सर्वविदित है कि कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित नीतियों के क्रियान्वयन और देश में शांति और व्यवस्था बनाए रखने का दायित्व है। इस दायित्व निर्वाह के लिए कार्यपालिका अनेक प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन करती है। प्रशासनिक कार्यों के उचित संचालन के लिए कार्यपालिका अपने-प्रकार के लोकसेवकों की नियुक्ति करती है। इन लोकसेवकों की सेवाओं का वर्गीकरण भर्ती-प्रक्रिया भर्ती अभिकरण प्रशिक्षण पदोन्नति वेतन सरचना सेवा शर्तों का निर्धारण अनुशासनात्मक कार्यवाही और सेवानिवृत्ति आदि लागू सम्बन्धी नियम-उपनियम बनाने का कार्य करती है। इसके अतिरिक्त देश की आन्तरिक शांति, सरकारी विभागों का पर्यवेक्षण कर्मचारियों की पदव्युत्ति नागरिक जीवन का नियंत्रण और अनेक सामाजिक सेवाओं द्वारा जनता को सतुष्ट करना कार्यपालिका के प्रमुख कार्य हैं।

2 राजनयिक या कूटनीतिक कार्य-देश का विश्व के अन्य देशों के साथ वैदेशिक सम्बन्ध संचालन का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर है। इसके लिए अन्तरराष्ट्रीय स्तर पर व्यवहार विदेश नीति का निर्माण एवं निर्धारण राजदूतों की नियुक्तियाँ, विदेशी राज्यों को मान्यता, देश में उनके दूतावास स्थापित करने की अनुमति अन्तरराष्ट्रीय संधियों में भागीदारी व्यापारिक, सांस्कृतिक शैक्षणिक व अन्य प्रकार की संधियों और समझौते फरके राष्ट्रीय हितों की वैदेशिक जगत में रक्षा तथा अभिवृद्धि आदि सम्मिलित हैं। उक्त वर्णित सभी कार्य कार्यपालिका के राजनयिक या कूटनीतिक कार्य माने जाते हैं।

विदेश मंत्री जो मंत्रि-परिषद् का सदस्य होता है राजनयिक कार्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होता है। राजनयिक कार्यों का संचालन एक जटिल एवं संवेदनशील कार्य है। इसके लिए विशेषज्ञता गोपनीयता और कूटनीतिक चातुर्य की आवश्यकता है। यह सभी गुण विद्यमान होने से राजनयिक कार्यों का उत्तरदायित्व कार्यपालिका को सौंपा गया है।

3 वित्तीय कार्य-प्रशासन के लिए पित्त रक्त का कार्य करता है। प्रतिवर्ष प्रतिदिन सभी देशों की सरकारें विभिन्न कार्यों के सम्पादन के लिए काफी मात्रा में धन व्यर्च करती हैं। सरकारें इस धनराशि का संग्रह करों द्वारा करती हैं। करों का संग्रह एवं

कार्यों हेतु धन की स्वीकृति का अधिकार व्यवस्थापिका के पास है। पहले भी कहा है कि व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बिना न तो पैसा खर्च किया जा सकता है और न ही काप में जमा कराया जा सकता है। कार्यपालिका प्रति वर्ष आय-व्यय का प्रस्ताव अपने प्रशासनिक विभागों की सहायता से तैयार कराती है। उसमें सचित निधि से होने वाले खर्चों को सलग्न करती है और आय-व्यय विधेयक व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है। आय के साधनों को जुटाना भी कार्यपालिका का ही कार्य है। इस कार्य के लिए सरकार के पास एक पृथक वित्त विभाग है। जिसका प्रमुख कार्य आय-व्यय पर नियंत्रण रखना है। नियंत्रण के लिए वित्त विभाग खर्च किए गए धन की गणना परीक्षण (आडिट) का कार्य करता है।

यह सत्य है कि आय-व्यय पर अंतिम स्वीकृति व्यवस्थापिका प्रदान करती है। कार्यपालिका वित्त विभाग के माध्यम से वित्तीय कार्य सम्पादित करती है। आय-व्यय की रूपरेखा तैयार करना करा का स्वरूप निश्चित करना, एय किसी विभाग को खर्च करने के लिए धनराशि का निर्धारण आय के उपभाग की प्राथमिकताओं का निर्धारण वित्त विभाग का ही कार्य है।

4 विधि निर्माण सम्बन्धी कार्य—आधुनिक राज्यों में कार्यपालिका को विधि निर्माण का कार्य भी करना पड़ता है। अलग-अलग शासन पद्धति वाले राज्यों में कार्यपालिका के कार्य पृथक्-पृथक् हैं। संसदीय शासन प्रणाली वाले राज्यों में व्यवस्थापिका (संसद) का अधिवेशन बुलाना उनका स्वागत करना, संसद भंग करना आदि कार्य कार्यपालिका करती है। संसद में प्रस्तुत किए जाने वाले विषयों पर विचार उन्हें प्रस्तुत होने देना या नहीं, विधेयक की रूपरेखा विधेयक को पारित करवाकर कानून का रूप प्रदान करना आदि भी कार्यपालिका का ही उत्तरदायित्व है। व्यवस्थापिका द्वारा पारित प्रस्तावों पर अंतिम हस्ताक्षर कार्यपालिका के होने पर ही यह प्रस्ताव कानून बनता है अन्यथा वह व्यवस्थापिका द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव ही रहता है।

संसदात्मक शासन व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका को नेतृत्व प्रदान करती है। अध्यक्षीय शासन पद्धति वाले राज्य में कार्यपालिका के पास व्यापक और प्रत्यक्ष विधि निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ नहीं हैं फिर भी कुछ विधि निर्माण के कार्य कार्यपालिका करती है। अमेरिका का राष्ट्रपति वहाँ की व्यवस्थापिका (कांग्रेस) को संदेश भेजता है। संदेशों के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से विधि निर्माण कार्य अपने विशेषाधिकार का प्रयोग करता है। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयक अंतिम स्वीकृति के लिए राष्ट्रपति के पास भेजा जाता है। स्पष्ट है कि हर प्रकार की शासन पद्धति वाले देश में कार्यपालिका विधि निर्माण का कार्य करती है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका सकटकाल अथवा विशिष्ट परिस्थितियों में अध्यादेश जारी करती है।

5 न्यायिक कार्य-सभी देशों में कार्यपालिका को कुछ न कुछ न्यायिक कार्य भी करने पड़ते हैं। सामान्यतः कार्यपालिका को सौंपे गए न्यायिक कार्य राज्याध्यक्ष द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। न्यायालय द्वारा दंडित व्यक्ति को क्षमादान दंड में कमी या स्थगन कार्यपालिका का कार्य है। भारत और अमेरिका में राज्याध्यक्ष न्यायाधीशों की नियुक्ति करते हैं तथा व्यवस्थापिका द्वारा न्यायाधीशों के विरुद्ध महाभियोग प्रस्ताव पारित हो जाने पर उनकी पदच्युति करते हैं। इसी तरह जिन देशों में प्रशासनिक प्राधिकरणों (ट्रिव्यूनलों) की स्थापना का प्रावधान है कार्यपालिका उनका गठन करती है। उनमें अर्द्धन्यायिक कार्य भी करती है।

■ सुरक्षा एवं सैनिक कार्य-आधुनिक राज्यों में विचारधाराओं में टकराव के कारण देश और नागरिकों की सुरक्षा एक महत्वपूर्ण प्रश्न होता है। सामान्यतः सभी राज्यों में कार्यपालिका प्रमुख राज्य की सेनाओं का प्रमुख होता है। इसी पर देश की सुरक्षा का पूर्ण उत्तरदायित्व होता है। इस उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए जल थल वायु सेनाओं और सुरक्षा बलों की व्यवस्था की जाती है। सभी प्रकार के सेनाध्यक्षों की नियुक्ति पदोन्नति पदावनति और पदच्युति कार्यपालिका के आदेश द्वारा ही की जाती है। देश में युद्ध और शांति की घोषणा करने का संवैधानिक अधिकार भी कार्यपालिका को ही है। भारतवर्ष और इंग्लैण्ड में इस शक्ति का प्रयोग भारत के राष्ट्रपति और इंग्लैण्ड के राजा द्वारा किया जाता है। व्यवहार में दोनों देशों में संसदात्मक सरकारें हैं इस कारण पारलमैण्ट कार्यपालिका का प्रयोग प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद् द्वारा किया जाता है। अमेरिका में शांति और युद्ध की घोषणा राष्ट्रपति सीनेट की अनुमति पर करता है। सैद्धान्तिक रूप से अधिकतर देशों में युद्ध की घोषणा करने का अधिकार व्यवस्थापिका को दिया जाता है किन्तु एक बार युद्ध आरम्भ हो जाने पर युद्ध का संचालन कार्यपालिका के हाथों में आ जाता है। युद्धकाल में कार्यपालिका को असाधारण शक्तियाँ प्राप्त हो जाती हैं और वह तानाशाह-सा व्यवहार करने लगती है। इसमें कोई अतिशयोक्ति नहीं है कि देश की आंतरिक शांति एवं बाह्य सुरक्षा का अंतिम दायित्व कार्यपालिका का है और इस दायित्व की पूर्ति हेतु कार्यपालिका सैनिक कार्यों का सम्पादन करती है।

7 राजनीतिक कार्य-कार्यपालिका अपने देश की राजनीतिक व्यवस्था का संचालन करती है उसे नेतृत्व प्रदान करती है। इस कार्य के लिए वह अपने दल के वरिष्ठ नेताओं के साथ विचार विमर्श के बाद कोई निर्णय करती है निर्णय की क्रियान्विति का प्रयास करती है। वही निर्णय के सदर्भ में जनसमर्थन प्राप्त करने का प्रयत्न करती है। कार्यपालिका ही देश की राजनीतिक व्यवस्था को एकता के सूत्र में बांधने का कार्य करती है। कार्यपालिका का राजनीतिक नेतृत्व देश के प्रशासन पर नियंत्रण रखता है तथा किसी निर्णय हेतु आवश्यक सूचनाएँ एवं आकड़े संग्रह करता है।

॥ अन्य कार्य—उक्त कार्यों के अतिरिक्त भी कार्यपालिका के कई कार्य-उपाधियों का पितरण राष्ट्रीय आयोजन विदेशियों को नागरिकता का अधिकार प्रदान करना आदि करने होते हैं। नीतियों का क्रियान्वयन भी कार्यपालिका का उत्तरदायित्व है। जनता कार्य से सतुष्ट होती है न कि केवल अच्छी नीति निर्मित करने से। व्यवस्थापिका के जनता के प्रति उत्तरदायित्व निर्वहन में कार्यपालिका का महत्वपूर्ण योगदान है। अतः कार्यपालिका से यह आशा की जाती है कि वह मतदाताओं के प्रति अपने दायित्व का सही-सही निर्वाह करे। इसलिए कार्यपालिका को शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं। उक्त वर्णित सभी कार्यों के कारण आज कार्यपालिका की भूमिका अधिक महत्वपूर्ण हो गई है।

कार्यपालिका शक्तियों में अभिवृद्धि के कारण

कार्यपालिका की शक्तियों में दिनोदिन वृद्धि होती जा रही है। वृद्धि के अनेक कारण एवं प्रवृत्तियाँ हैं। आज की कार्यपालिकाएँ हॉक्स के समझौता सिद्धान्त में वर्णित कार्यपालिका का मूर्त रूप हैं। लोक और सरो न अपने सिद्धान्तों में सीमित कार्यपालिका तथा लोकप्रिय कार्यपालिका के सिद्धान्त कमश प्रतिपादित किए थे। कार्यपालिका की शक्तियों में अभिवृद्धि के प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं—

1 व्यवस्थापिका की असमता एवं समयाभाव—व्यवस्थापिका के सदस्यों का निर्वाचन योग्यता के आधार पर नहीं होता है। यह समस्याओं की जटिलताओं को समझने में अक्षम होते हैं। वह कानून का प्रस्ताव भी स्वयं तैयार नहीं करते हैं। कानून का प्रस्ताव प्रशासकों द्वारा तैयार किया जाता है। मंत्रियों द्वारा व्यवस्थापिका में प्रस्तुत किया जाता है। व्यवस्थापिका केवल हों या ना कर अपनी 'सहमति' 'असहमति' ही प्रकट करती है। कार्यपालिका के राजनीतिक नेतृत्व एवं शक्ति के कारण व्यवस्थापिका 'न' भी नहीं कर सकती है। दूसरा, व्यवस्थापिका के पास समयाभाव है क्योंकि व्यवस्थापिका के सामान्यतः दो सत्र होते हैं— एक सत्र 'बजट सत्र' है जिसमें केवल आय-व्यय पर ही व्यवस्थापिका में विचार होता है। दूसरे सत्र में सम्पूर्ण विषयों पर एक ही समय पर विचार-विमर्श का कार्य सम्भव नहीं हो पाता है। अतः व्यवस्थापिका का अधिकार कार्यपालिका को प्रत्यायोजित कर दिया जाता है।

कार्यपालिका के पास पर्याप्त समय है, विशेषज्ञ हैं। फलतः कार्यपालिका इस कार्य को करने में सक्षम है। अब व्यवस्थापिका केवल एक 'रेबर स्टाम्प' मात्र हो गई है। कार्यपालिका के सत्रों में पर्याप्त वृद्धि हो गई है। वह नीति क्रियान्वयन के साथ-साथ नीति-निर्माण का कार्य भी करने लगी है। इस व्यवस्था को मित्रित करते हुए रेम्जोम्योर ने लिखा है "मंत्रिमंडल की तानाशाही ने संसद की शक्ति एवं सम्मान को बहुत कम कर दिया है।"

2 केन्द्रीयकरण—देश की शासन व्यवस्था घाटे साधारणक हो या एकात्मक। अध्ययन से स्पष्ट होता है कि हर स्थान पर प्रशासन, राजनीतिक व्यवस्था अथवा सरकार के विभिन्न अंग, सर्वत्र केन्द्रीयकरण पर जोर दिया जा रहा है। एकात्मक शासन में

केन्द्रीयकरण का सिद्धान्त लागू होता है। परन्तु सघात्मक राज्यों— भारत इंग्लैण्ड अमेरिका— में भी केन्द्रीयकरण पर जोर दिया जा रहा है। सघात्मक शासन में राज्यों में पृथक् व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका का गठन किया जाता है। वहाँ भी राज्यों की स्थिति केन्द्रीय अभिकर्ता जैसी ही है। राष्ट्रीय हितों को ध्यान में रखते हुए कार्यपालिका राज्यों में समय-समय पर निर्देश जारी करती है। राष्ट्रीय दलों के माध्यम से भी कार्यपालिका देश को सघटित करती है। शासन व्यवस्था में केन्द्र को सर्वोच्च स्थान दिया गया है। यह सब कार्यपालिका की केन्द्रीयकरण प्रवृत्ति का ही परिणाम है। इस प्रवृत्ति के कारण कार्यपालिका के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

3 राजनीतिक दलों का संरक्षण—आज सभी देशों में चुनाव दलीय व्यवस्था के आधार पर होते हैं। प्रत्येक देश में कार्यपालिका दलीय नेतृत्व प्रदान करती है तथा दल के प्रमुख यत्ता के रूप में कार्य करती है। दल सदैव कार्यपालिका दल के समर्थन में लोकमत तैयार करने में सहयोग करता है तथा दलीय नीतियों एवं कार्यों को लोकप्रिय बनाने में व्यस्त रहता है। राजनीतिक दलों में कठोर अनुशासन पाया जाता है। दलीय सिद्धान्तों के विरुद्ध कार्यवाही करने पर दोषी व्यक्ति को दल से तुरन्त निष्कासित किया जाता है। प्रत्येक राजनीतिक दल अपने नेता के नेतृत्व में कार्य करते हैं। दलीय व्यवस्था द्वारा एक ओर कार्यपालिका को जनसमर्थन प्राप्त होता है दूसरी ओर दलीय संरक्षण द्वारा अनौपचारिक दृढ़ता प्राप्त कर कार्यपालिका कार्य करती है।

4 राष्ट्रीय एवं गृह संकट—वर्तमान परिस्थितियों को देखते हुए विश्व के सभी राष्ट्र यह अनुभव कर रहे हैं कि वर्तमान युग आन्तरिक और बाह्य दोनों क्षेत्रों में संकट का युग है। आज सभी राष्ट्रों का अपने पड़ोसी राष्ट्रों के साथ निकटतम सम्बन्ध है। परस्पर सम्बन्ध अच्छे और बुरे दोनों प्रकार के हो सकते हैं। जब राष्ट्रों के परस्पर सम्बन्ध बिगड़ते हैं तो वे युद्ध का रूप धारण कर लेते हैं, जैसे— भारत-पाक चीन-वियतनाम युद्ध भारत-चीन सम्बन्ध आदि। सम्बन्धों की कटुता के कारण युद्ध की स्थिति बनती है और युद्ध बाह्य क्षेत्र में संकट उत्पन्न करता है। इसी प्रकार से सभी राष्ट्रों में कोई न कोई गृह कलह का कारण बन जाता है। राष्ट्र की आन्तरिक शांति के लिए संकट उत्पन्न हो जाता है। जैसे भारत की आन्तरिक शांति को भंग करने में प्राकृतिक विपदाएँ— बाढ़ सूखा अकाल और बेरोजगारी आरक्षण आदि। अमेरिका जैसे विकसित देशों में भी आन्तरिक संकट या गृह संकट नीग्रो तथा गौरो के सामन्जस्य के कारण बना रहता है। स्पष्ट है संकट चाहे बाह्य हो या आन्तरिक, शक्ति का केन्द्रीयकरण कार्यपालिका में हो जाता है तभी वह अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है।

5 विभागीयकरण की प्रवृत्ति—लोककल्याणकारी राज्य में प्रत्येक नागरिक की यह आकांक्षा होती है कि राज्य उसके सभी कार्यों को सम्पादित करे। राज्य का उद्देश्य होता है वह नागरिकों के लिए अधिक से अधिक लाभकारी कार्य करे। अतः आज सभी

सरकारें जनता की आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए कृषि उद्योग व्यवसाय आदि क्षेत्रों में कार्य कर रही हैं। विभिन्न समस्याओं के समाधान के लिए राष्ट्रीयकरण, आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप और नियोजन आदि कार्य भी राज्य को करने पड़ते हैं। कार्य के सही सम्पादन हेतु एक कार्य के लिए एक विभाग की स्थापना का सिद्धान्त अपनाया जाता है। दिन प्रतिदिन नवीन विभागों की स्थापना की जाती है। कार्य वृद्धि एवं विभागीकरण की बढ़ती प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप कार्यपालिका की शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। लिप्सन ने लिखा है— “राज्य के कार्यों में प्रत्येक वृद्धि में कार्यपालिका के कार्यों और शक्ति में वृद्धि की है।”

6 एकल नेतृत्व का महत्व—कहावत है एक व्यक्ति एक ही समय दो नावों में सवारी या एक व्यक्ति दो मालिकों की सेवा एक ही समय में नहीं कर सकता है। यही उक्ति राष्ट्र या देश के सदर्भ में भी लागू होती है। राष्ट्रीय नेतृत्व प्रदान करने वाला एक ही व्यक्ति हो सकता राजनीतिक नेतृत्व भी एक व्यक्ति प्रदान कर सकता है। कार्यपालिका का सैधान्तिक अध्यक्ष एक व्यक्ति होता है, चाहे वह वारसविक अध्यक्ष है या नाममात्र का अध्यक्ष। राजनीतिक नेतृत्व अमेरिका में राष्ट्रपति, भारत और इंग्लैण्ड में प्रधानमंत्री द्वारा प्रदान किया जाता है। प्रशासन में भी एक व्यक्ति को विभागाध्यक्ष बनाया जाता है। मंत्री मंत्रालय का राजनीतिक अध्यक्ष है और विभागाध्यक्ष प्रशासनिक अधिकारी होता है। कार्यपालिका का एकल नेतृत्व राष्ट्र गौरव एवं प्रतिष्ठा का सबल नेतृत्व करता है। राष्ट्र के सभी कार्य उसी के नाम से किये जाते हैं। अतः कार्यपालिका अधिक महत्वपूर्ण हो गई है।

7 संचार साधन एवं प्रचार—आज सभी देशों में संचार साधनों का विकास हो चुका है। टेलीविजन और रेडियो जैसे इलावद्वारा माध्यमों के अतिरिक्त समाचार पत्र, टेलीफोन, ई-मेल, फैक्स आदि के योगदान से कार्यपालिका के महत्व में अभिवृद्धि हुई है। सभी संचार के विभाग कार्यपालिका के अधीन हैं। कार्यपालिका इन संचार माध्यमों द्वारा अपने तथा अपने दल के कार्यों का प्रचार करती रहती है। इन प्रचार कार्यक्रमों द्वारा वह जनमत को प्रभावित करती रहती है। जिसका परिणाम राष्ट्र के आगामी चुनावों में लिये भूमिका तैयार करना है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका संचार साधनों द्वारा अधिकांश कार्यों की देखरेख कर स्वयं निर्देश दे सकती है।

8. कार्यपालिका के हस्तक्षेप का महत्त्व क्षेत्र—शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त अपनाते हुए सरकार के कार्यों के आधार पर तीन अंगों में विभक्त्यन किया गया है और कार्यपालिका को नीति क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। आज कार्यपालिकाएँ नीति क्रियान्वयन के साथ-साथ नीति निर्माण और न्यायिक कार्य भी करने लगी हैं। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की स्थापना न्यायाधीशों की नियुक्ति पदच्युत सम्बन्धी आदेश जारी करना अपराधी की सजा कम करना क्षमादान या सजा को मृत्युदण्ड से आजीवन

कारावास में बदलना आदि उसके न्यायिक कार्यों में गिने जाते हैं। नीति निर्माण में प्रस्ताव तैयार करना व्यवस्थापिका में प्रस्तुतीकरण बहुमत प्राप्त करना और अन्त में हस्ताक्षर द्वारा अधिनियम बनाना आदि कार्यों में कार्यपालिका के हस्तक्षेप के बृहत्तर क्षेत्र से पर्याप्त वृद्धि हुई है। फलतः कार्यपालिका का महत्त्व व्यापक हो गया है।

9. **संविधान की संरचनात्मक व्यवस्था एवं संविधान संशोधन**—चाहे शासन का संविधान सघात्मक हो या संसदात्मक सर्वत्र कार्यपालिका को संविधान में श्रेष्ठ स्थान प्रदान किया गया है। संवैधानिक अध्यक्ष सदैव कार्यपालक होता है। उसी के नाम से देश का शासन चलता है। कार्यपालिका का सम्बन्ध दिन-प्रति-दिन के प्रशासन और नागरिकों के कार्यों से जुड़ा होता है। कार्यपालिका आवश्यकतानुसार और अपनी इच्छानुसार संविधान में संशोधन कर सकती है। संशोधन प्रस्ताव तैयार करती है उसे व्यवस्थापिका से पारित कराती है। तत्पश्चात् अंतिम हस्ताक्षर संशोधन विधेयक पर करती है। संविधान की संरचना के अन्तर्गत प्राप्त श्रेष्ठता और संविधान संशोधन के अधिकार द्वारा कार्यपालिका के महत्त्व में वृद्धि हुई है।

कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के पारस्परिक सम्बन्ध

लोकतन्त्रात्मक देशों में जनता के पास देश की प्रभुता है। इस प्रभुता का उपयोग यह व्यवस्थापिका में अपने प्रतिनिधि निर्वाचित कर करती है। स्पष्ट है व्यवस्थापिका में जनता द्वारा प्राप्त प्रभुता निहित है। व्यवस्थापिका इस प्रभुता को ध्यान में रखते हुए नीति निर्माण करती है। कार्यपालिका का स्वरूप व्यवस्थापिका की तुलना में लघु और सीमित है। कार्यपालिका अप्रत्यक्ष रूप से जनता की प्रभुता को ध्यान में रखते हुए नीति का क्रियान्वयन करती है। लार्की का कथन है कि "कार्यपालिका और न्यायपालिका की सीमाएँ व्यवस्थापिका द्वारा घोषित की गई इच्छा में निहित होती हैं।"

शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त में माटेव्यू ने सरकार के कार्यों के आधार पर तीन पृथक्-पृथक् अंगों का वर्णन किया है। नीति निर्माण के लिए व्यवस्थापिका नीति क्रियान्वयन के लिए कार्यपालिका और न्याय के लिए न्यायपालिका। सरकार का स्वरूप चाहे संसदात्मक हो या सघात्मक। सरकार के अंगों में पृथक्ता सम्भव नहीं है। यही कारण है कि वे एक दूसरे पर काफी सीमा तक निर्भर हैं।

ऑग ने कहा है "कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका का नियंत्रण होना उत्तरदायी सरकार की प्रथम शर्त है। इस उत्तरदायित्व के अभाव में लोकतन्त्र सफल नहीं हो सकता है।" फाइनर ने इस विषय में लिखा है, "शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त शासन को निद्रित करने व ऐंठन वाली स्थिति में डाल देता है।" इसी प्रकार जॉन स्टुअर्ट मिल ने भी कहा है कि "सरकारी विभागों की पूर्ण स्वतंत्रता का अनिवार्य अर्थ होगा निरन्तर गतिरोध। प्रत्येक विभाग अपनी ही शक्तियों की रक्षा में लगा रहेगा और अन्य किसी को सहयोग प्रदान नहीं करेगा। इसके फलस्वरूप कुशलता में होने वाली क्षति स्वतंत्रता के लाभों से कहीं अधिक होगी।"

आधुनिक सरकारों के गठन के आलोचनात्मक अध्ययनों से पता चलता है कि सरकार के अंग मिले-जुले रूप में कार्य करते हैं। उदाहरणार्थ यद्यपि कार्यपालिका का मुख्य कार्य प्रशासन का संचालन है तथापि कानून बनाने में भी उसका इस दृष्टि से योग है कि वह अनेक सरकारी विधेयकों की रूपरेखा तैयार कर व्यवस्थापिका से पारित करवाती है। संसदात्मक सरकारों में यह बात विशेष रूप से पाई जाती है, पर सभी संसदात्मक सरकारों में स्थिति भिन्न-भिन्न हो सकती है। अमेरिका में भी अनेक विधेयक राष्ट्रपति की दृष्टि या आदेश से तैयार किये जाते हैं और उसके द्वारा कांग्रेस के सम्मुख प्रस्तुत किए जाते हैं। कई देशों में कार्यपालिका को अध्यादेश जारी करने का अधिकार है। अध्यादेश कानून की भाँति ही होता है, भारत में ऐसा ही है।

संसदात्मक शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका सम्बन्ध

संसदात्मक शासन व्यवस्था का अध्ययन करने से ज्ञात होता है कि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध है। इन दोनों के सम्बन्धों को निम्नलिखित रूप में देखा जा सकता है—

(1) इस व्यवस्था में कार्यपालिका का निर्माण ही व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों में से किया जाता है। मंत्रि-परिषद् (कार्यपालिका) के सदस्यों का व्यवस्थापिका का सदस्य होना आवश्यक शर्त है। यदि कोई ऐसा व्यक्ति मंत्रिपरिषद् में स्थान प्राप्त करता है जो व्यवस्थापिका के विरुद्ध भी निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व नहीं करता है या व्यवस्थापिका का निर्वाचित सदस्य नहीं है तो संसदीय व्यवस्था में उसकी छ माह की अवधि पूर्ण होने से पूर्व व्यवस्थापिका का सदस्य होना अनिवार्य शर्त है। व्यवस्थापिका का सदस्य न घोषित हो सकने की स्थिति में मंत्रिपरिषद् में उसकी सदस्यता समाप्त नानी जाती है।

(2) मंत्रिपरिषद् (कार्यपालिका) के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होने के नाते व्यवस्थापिका की बैठकों में उपस्थित होते हैं। परस्पर विरुद्ध विषय पर विचार-विमर्श करते हैं। भाषणों द्वारा अपने विचार व्यक्त करते हैं। वाद-विवाद में भाग लेते हैं। किसी विधेयक का प्रस्ताव संसद में रखते हैं। बहुमत को प्रभावित कर एकत्रित करते हैं।

(3) मंत्रिपरिषद् (कार्यपालिका) सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है। मंत्रिपरिषद् व्यवस्थापिका में पूछे गए प्रश्नों, पूरक प्रश्नों और अन्य कार्यपालिका प्रश्नों या प्रश्नों द्वारा पूछी गई जानकारी प्रदान कर उन्हें सन्तुष्ट करती है। एक ओर व्यवस्थापिका प्रधानमंत्री और उसकी मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध अधिवास प्रस्ताव पारित कर मंत्रिपरिषद् को हटा सकती है। यह स्थिति तब उत्पन्न होती है जब व्यवस्थापिका कार्यपालिका के कार्यों से असन्तुष्ट होती है। दूसरी ओर, कार्यपालिका व्यवस्थापिका के लोकप्रिय सदन को राष्ट्रपति से कहकर भंग करवा सकती है।

(4) भारत और इंग्लैण्ड जैसे ससदात्मक देशों में व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधेयक पर राष्ट्राध्यक्ष के हस्ताक्षर होने पर ही कानून बनता है। राष्ट्राध्यक्ष के रूप में भारत में राष्ट्रपति और इंग्लैण्ड में रानी हस्ताक्षर करती है। दोनों ही देशों में राष्ट्राध्यक्षों को नियेधाधिकार प्राप्त है। यह व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधेयकों को पुनः व्यवस्थापिका को लौटा सकते हैं।

(5) व्यवस्थापिका के सत्रों को आहूत करने और सत्रावसान करने का कार्य भी कार्यपालिका द्वारा ही किया जाता है। कार्यपालिका के संवैधानिक अध्यक्ष व्यवस्थापिका को सम्बोधित करते हैं। वह अपना सन्देश लिखित रूप में भी भेज सकते हैं।

(6) भारत और इंग्लैण्ड में राज्याध्यक्ष व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में सदस्यों को मनोनीत करने का कार्य करते हैं।

आज व्यवस्थापिका द्वारा कार्यपालिका को कार्य प्रत्यायोजन प्रक्रिया से कार्यपालिका का महत्त्व बढ़ गया है। अब कार्यपालिका अधोदश जारी कर सकती है। यह अध्यादेश कानून ही होता है। इसकी अवधि छ माह है। व्यवस्थापिका को राष्ट्राध्यक्ष (संवैधानिक अध्यक्ष) का प्रदत्त शक्तियों का दुरुपयोग करने पर महाभियोग प्रस्ताव द्वारा हटाने का अधिकार है। व्यवस्थापिका सत्र में प्रस्तुत किए जाने वाले विषयों की सूची कार्यपालिका तैयार करती है। कार्यपालिका द्वारा स्वीकृति प्राप्त होने पर आय-व्यय का ब्यौरा व्यवस्थापिका में रखा जाता है। आय-व्यय का ब्यौरा कार्यपालिका तैयार करती है। कार्यपालिका ही व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करती है।

व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों में से कई राजनीतिक समितियों कार्यपालिका के कार्यों पर निगरानी के लिए गठित की जाती हैं। ये समितियाँ कार्यपालिका के कार्यों की समीक्षा करती हैं। प्रतिवेदन तैयार करती हैं। प्रतिवेदन व्यवस्थापिका में विचारार्थ प्रस्तुत करती हैं। व्यवस्थापिका समिति प्रतिवेदन पर विचार-विमर्श करती है। कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के इस विचार विमर्श में भाग लेते हैं।

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि ससदात्मक शासन वाले देशों में ये कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के कार्यों के मध्य कोई विभाजन-रेखा का पता नहीं लगाया जा सकता है। कौन-सा कार्य व्यवस्थापिका द्वारा सम्पन्न हुआ है और कौनसा कार्य कार्यपालिका ने किया है। दोनों ही स्थानों पर वही व्यक्ति है। अतः यह कहना अतिशयोक्ति न होगा कि ससदात्मक शासन वाले देशों में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों एक-दूसरे से घनिष्ठ सम्बन्धित हैं।

अध्यक्षात्मक शासन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका सम्बन्ध

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में सरकार के तीनों अंगों—व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका—में शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त की पालना की गई है। इस व्यवस्था का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण अमेरिका है। अमेरिका में राष्ट्रपति और मंत्रिपरिषद्

के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते हैं और न ही व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। व्यवस्थापिका अविश्वास प्रस्ताव पारित कर कार्यपालिका को गग नहीं कर सकती है। राष्ट्रपति (कार्यपालिका) व्यवस्थापिका के लोकप्रिय सदन को भंग भी नहीं कर सकता है। अमेरिका में शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त को मान्यता दी तो इसके साथ-साथ नियंत्रण और सन्तुलन की व्यवस्था को भी अपनाया। संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकार के तीन अंग हैं और प्रत्येक अंग अपना-अपना कार्य स्वतंत्रापूर्वक करते हैं।

यहाँ सरकार का प्रत्येक अंग काफी हद तक अपने-अपने कार्य में स्वतंत्र है। फिर भी प्रत्येक अंग पर थोड़ा बहुत नियंत्रण भी आवश्यक है ताकि एक अंग भी अपने क्षेत्र में निरकुश न हो जाय। सरकार के अंगों में सहयोग बना रहे। अमेरिका में व्यवस्थापिका (कांग्रेस) विधेयक पास करती है। परन्तु राष्ट्रपति को उस पर निषेधाधिकार शक्ति प्राप्त है। कांग्रेस उस निषेधाधिकार को 2/3 बहुमत से हटा सकती है। राष्ट्रपति को अनेक राजनीतिक नियुक्तियों करने का अधिकार है, परन्तु उन सबका अनुसमर्थन सीनेट (व्यवस्थापिका) से कराना होता है। राष्ट्रपति को कांग्रेस (व्यवस्थापिका) महाभियोग द्वारा हटा सकती है। राष्ट्रपति कांग्रेस (व्यवस्थापिका) को सदेश भेज सकता है। आवश्यकता होने पर व्यवस्थापिका का विशेष अधिवेशन भी बुला सकता है। सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। अमेरिका में सीनेट प्रशासन की जाँच के लिए समितियाँ का गठन करती है। ये समितियाँ कोई भी सूचना या प्रपत्र जाँच हेतु सरकार से प्राप्त कर सकती है। अमेरिका में सरकार के तीनों अंगों में पृथक्करण और निर्भरता दोनों का समावेश देखने को मिलता है।

स्पष्ट है कि संसदात्मक और अध्यक्षीय दोनों प्रकार की सरकारों में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच सम्बन्ध है। दोनों व्यवस्थाओं में सम्बन्धों के स्वरूप में अन्तर है। संसदात्मक शासन में पृथक्ता का पता लगाना कठिन था, परन्तु अध्यक्षीय शासन में दोनों अंगों की निरकुशता को रोकने के लिए नियंत्रण और सन्तुलन का सिद्धान्त अपनाकर परस्पर सम्बन्ध की निर्भरता का प्रयास किया गया है।

दोनों प्रकार की शासन व्यवस्था के सम्बन्धों में अन्तर निम्न प्रकार से जाना जा सकता है—

1 संसदात्मक शासन व्यवस्था में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निकटतम सहयोग है। अध्यक्षीय शासन व्यवस्था में निकटतम सहयोग का अभाव है।

2 संसदात्मक शासन व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है। अध्यक्षीय शासन व्यवस्था में ऐसा नहीं है।

3 संसदात्मक शासन व्यवस्था में कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों में से चयनित होते हैं। अध्यक्षीय शासन में राष्ट्रपति और व्यवस्थापिका दोनों का निर्वाचन जनता द्वारा किया जाता है। राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद् के सदस्य नियुक्त करता है। वह व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते हैं। यदि कोई व्यक्ति व्यवस्थापिका में

से कार्यपालिका के लिए चयनित कर लिया जाता है तो उसे दोनों में से एक ही स्थान का चयन करना होता है।

4 ससदात्मक शासन में मंत्रिपरिषद् व्यक्तिगत और सामूहिक दोनों तरह से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। मंत्री को अपने मन्त्रालय से सम्बन्धी प्रश्नों का उत्तर व्यवस्थापिका में व्यक्तिगत रूप से देना पड़ता है। इसलिए वह व्यक्तिगत रूप से व्यवस्थापिका के प्रति जवाबदेह है। वही मंत्री मंत्रिपरिषद् का सदस्य होने के नाते सम्पूर्ण सरकारी कार्यवाही एवं कुशलता के लिए भी जवाबदेह है। जब कोई मंत्री व्यवस्थापिका में अपने मन्त्रालय के कार्य से व्यवस्थापिका के सदस्यों को सन्तुष्ट करने या जवाब देने की स्थिति में असमर्थ हो जाता है तो प्रधानमंत्री सहित मंत्रिपरिषद् के अन्य सदस्य उस मंत्री की तरफ से अपने विचारों द्वारा व्यवस्थापिका के सदस्यों को सन्तुष्ट करने का प्रयास करने लगते हैं। यह उनकी सामूहिक उत्तरदायित्व की प्रक्रिया के अन्तर्गत आता है। भारत और इंग्लैण्ड में ऐसा ही होता है। अमेरिका में जहाँ अध्यात्मक शासन व्यवस्था है मंत्रिपरिषद् के सदस्य केवल व्यक्तिगत रूप से राष्ट्रपति (कार्यपालिका) के प्रति ही उत्तरदायी होते हैं।

5 ससदात्मक शासन व्यवस्था में दो प्रकार की कार्यपालिका होती है— एक नाममात्र की कार्यपालिका और दूसरी वास्तविक। भारत में राष्ट्रपति और इंग्लैण्ड में सांप्राज्ञी नाममात्र की कार्यपालिका हैं। दोनों देशों में प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद् वास्तविक कार्यपालिका हैं। अध्यात्मक शासन व्यवस्था में एक ही कार्यपालिका होती है। जैसे— अमेरिका में राष्ट्रपति।

6 ससदात्मक शासन व्यवस्था में यह आवश्यक नहीं है कि सर्वत्र कार्यपालिका को निष्पेधाधिकार प्राप्त हो। इंग्लैण्ड में राजा को निष्पेधात्मक शक्ति प्राप्त नहीं है। भारत में राष्ट्रपति किसी विधेयक को पुनर्विचार हेतु सदन को लौटा सकता है। अध्यात्मक शासन व्यवस्था में (अमेरिका में) राष्ट्रपति को निष्पेधात्मक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

ससदात्मक और अध्यात्मक शासन व्यवस्था के अतिरिक्त स्विटजरलैण्ड जहाँ बहुत कार्यपालिका स्वीकार है कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों को स्वीकार किया गया है। वहाँ पर कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों में ससदात्मक और अध्यात्मक— दोनों व्यवस्थाओं की झलक दृष्टिगोचर होती है। पहले बहुत कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है जैसा ससदात्मक व्यवस्था में होता है। दूसरे व्यवस्थापिका कार्यपालिका के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव नहीं पारित कर सकती है, जैसा अध्यात्मक शासन व्यवस्था में होता है। स्विटजरलैण्ड में एक ओर ससदात्मक शासन व्यवस्था के गुणों का और दूसरी ओर अध्यात्मक शासन व्यवस्था की भाँति शक्ति पृथक्करण के गुणों का समावेश कर एक नवीन मिश्रित व्यवस्था तैयार की गयी है।

अधिनायकवादी दशा में भी कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच सम्बन्ध के प्रकार की व्यवस्थाएँ पृथक् हैं।

आधुनिक युग में महत्वपूर्ण प्रवृत्ति समाजवाद और लोकतन्त्रात्मक राज्य का आन्दोलन है। प्रत्येक नागरिक चाहता है कि राज्य उसके लिए अधिक से अधिक कार्य करे। अधिक से अधिक जन उपयोग कार्यक्रम बनाए और क्रियान्वित करे। बेरोजगारी आर्थिक प्रतिद्वन्द्विता उच्च जीवन स्तर का अभाव प्रत्येक देश की महत्वपूर्ण समस्याएँ हैं। इन समस्याओं के हल सभी देश अपने-अपने तरीके से निकालने में व्यस्त हैं। अतः विश्व राष्ट्र लोककल्याणकारी राष्ट्र हैं। इन समस्याओं का समाधान करने के लिए बड़े-बड़े उद्योगों का राष्ट्रीयकरण और आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप कर समाजवादी व्यवस्था अपनायी गयी है। आज सभी सरकारें कृषि उद्योग व्यवसाय, नियोजन आदि कार्यों में जुटी हैं। राज्य के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। सभी वृत्त कार्यों का जिनका सम्बन्ध किसी भी क्षेत्र से क्या न हो, उन्हें क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व विशेषीकृत प्रवृत्ति के कारण कार्यपालिका का हो गया है। निरसादह कार्यपालिका के कार्यों में निरन्तर वृद्धि के कारण कार्यपालिका की भूमिका दिन-प्रतिदिन अधिक महत्वपूर्ण एवं लोकप्रिय होती जा रही है।

संदर्भ

- | | |
|--------------------|--|
| 1 छूमन फाइनर | दि थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ़ गवर्नमेंट, पृ 575 |
| 2 गिलक्राइस्ट | प्रिन्सीपल्स ऑफ़ पोलिटिकल साइन्स |
| 3 गार्नर | पोलिटिकल साइन्स एण्ड गवर्नमेंट्स, पृ 517 |
| 4 लिप्मान | दि ग्रंट इश्युज ऑफ़ पॉलिटिक्स, पृ 283 |
| 5 लारकी | ग्रामर ऑफ़ पोलिटिक्स |
| 6 स्टोरी | कम्प्टरीज बाल्यूम-1 |
| 7 गटल | रिस्टरी ऑफ़ पॉलिटिकल थॉट |
| 8 ऑग | गवर्नमेंट्स |
| 9 जॉन स्टुअर्ट मिल | रिप्रजेंटेटिव गवर्नमेंट |

अध्याय-7

सरकार का संगठन : न्यायपालिका

सरकार की संगठनात्मक व्यवस्था के तीन अंगों में से न्यायपालिका एक विशेष अंग है। पूर्व के अध्यायों में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका अंगों के वर्णन से स्पष्ट है कि व्यवस्थापिका जनता की इच्छा की अभिव्यक्ति कानूनों के रूप में करती है। कार्यपालिका कानूनों के रूप में अभिव्यक्त इच्छा को क्रियान्वित करने का कार्य करती है। इसी प्रकार न्यायपालिका सरकार का वह अंग है जो आवश्यकता पड़ने पर कानूनों की व्याख्या करती है। यदि कोई व्यक्ति उसका उल्लंघन करता है तो उसे उचित दंड देता है। राज्य की जनता के व्यवस्थित जीवन के लिए न्यायपालिका का होना नितांत आवश्यक है। कोई भी राज्य कितने ही अच्छे कानून निर्मित करे उन्हें कार्य रूप में परिणत करे जब तक एक पृथक् स्वतंत्र न्यायपालिका उस राज्य में नहीं है तो उसका पूरा-पूरा लाभ नहीं उठाया जा सकता।

राजकीय कानूनों के सर्वत्र ठीक ढंग से क्रियान्वित होने के कार्य पर निगरानी के लिए और उसके उल्लंघन होने पर उचित दण्ड व्यवस्था के लिए एक स्वतंत्र निष्पक्ष एवं न्यायी संस्था का होना अति आवश्यक है। आज लोकतांत्रिक व्यवस्था में न्यायपालिका का महत्त्व और बढ़ गया है। अब न्यायपालिका व्यक्तियों के पारस्परिक मुकदमों के साथ-साथ व्यक्ति और राज्य के मध्य केन्द्र और राज्यों के बीच विभिन्न राज्यों के मध्य उठ पाड़े हुए विवादों का निर्णय करती है। लार्ड ब्राइस का कथन है—“न्याय विभाग राज्य के लिए एक आवश्यकता ही नहीं है अपितु उसकी क्षमता से बढ़कर सरकार की उत्तमता की कोई कसौटी है।”

अध्ययनों से पता चलता है कि राज्य के विकास के साथ ही न्यायपालिका का प्रादुर्भाव हुआ है। राज्य संस्था के प्रादुर्भाव से पूर्व भी मनुष्य आपस में झगडा करते थे जो उसका प्रकृति प्रदत्त स्वभाव ही है। उन झगडों का निपटारा भी वह स्वयं ही किया करते थे। उनका न्याय का कानून जैसे को तैसा के सिद्धान्त पर आधारित था। यदि किसी ने मेरी एक आँख फोड़ी है तो मुझे उसकी वही एक आँख फोड़ देनी है। यदि किसी ने मेरे घर के किसी सदस्या या सम्बन्धी की हत्या कर दी है तो मुझे उसके घर के किसी सदस्य या सम्बन्धी के प्राण ले लेना चाहिए। उस मुम का यही न्याय था, और वह जंगली न्याय कहलाता था। राज्य के विकास के साथ व्यक्ति ने अपनी असीमित स्वतंत्रता

उदण्डता और स्वेच्छाचारित को मर्यादित करते हुए यह निश्चित किया कि वह अपने झगड़ों का फंसला स्वयं के शक्ति प्रयोग द्वारा नहीं करेगा। निर्णय का अधिकार किसी अन्य व्यक्ति या व्यक्ति समूह को सौंप देगा। यह सभी व्यक्ति कुछ निश्चित नियमों की स्थापना करेंगे। जो इन नियमों का उल्लंघन करेगा उसका दण्ड दिया जायेगा। इसी भावना ने सरथा को जन्म दिया। मॉण्टेस्क्यू का शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त जब तक स्थापित नहीं हुआ था। आज की भाँति व्यवस्थापिका और कार्यपालिका भी नहीं थी। सभी नियमों एवं कानूनों का निर्माण प्रथा व परम्परा द्वारा किया जाता था। तब भी न्यायपालिका की आवश्यकता थी। न्यायपालिका के अभाव में किसी राज्य सरथा की कल्पना भी नहीं की जा सकती है। आज लोकतांत्रिक शासन व्यवस्थाएँ स्वतंत्र और निष्पक्ष न्यायपालिका के शक्तिशाली स्तम्भ पर ही स्थिर हैं।

न्यायपालिका का अर्थ एवं परिभाषा

शाब्दिक अर्थ में न्यायपालिका कानूनों की व्याख्या करने वाली, कानूनों का उल्लंघन होने पर दंडित करने वाली सरथागत व्यवस्था है। वाल्टन एच हैमिल्टन ने न्यायपालिका की परिभाषा में कहा है कि—“न्यायिक प्रक्रिया न्यायाधीशों के द्वारा विवादों का निर्णय करने की मानसिक प्रविधि करी जाती है।” लारकी ने लिखा है—“एक राज्य की न्यायपालिका अधिकारियों के ऐसे समूह के रूप में परिभाषित की जा सकती है, जिसका कार्य किसी कानून के उल्लंघन की शिकायत का समाधान व फैसला करना है।”

संक्षेप में, न्यायपालिका सरकार का वह अंग है जो विधियों की व्याख्या करती है तथा उसका उल्लंघन करने वालों को उचित दण्ड देती है। यह व्यक्तिगत कानूनी लड़ाई के लिए की गई व्यवस्था के अन्तर्गत जॉब करने का तरीका है। यह समाज में प्रचलित विधियों को लेकर उठने वाले झगड़ों का समाधान करने का सरथागत यंत्र है।

न्यायपालिका का महत्त्व

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि प्राचीन काल से ही न्यायपालिका की भूमिका महत्त्वपूर्ण रही है। यहाँ तक कि राज्य का अस्तित्व भी न्यायपालिका पर निर्भर है। आधुनिक युग में प्रत्येक लोकतांत्रिक देश में न्यायपालिका की स्थापना आवश्यक समझी जाती है, ताकि लोगों का मौलिक अधिकार सुरक्षित रहे। यही कारण है कि लोकतांत्रिक देशों में न्यायपालिका को लागू की स्वतंत्रता और सविधान की संरक्षक समझा जाता है। जिन देशों में लोकतंत्र की स्थापना नहीं हुई है, वहाँ न्यायपालिका स्वतंत्र नहीं है, और लोगों के मौलिक अधिकार सुरक्षित नहीं हैं। पाकिस्तान, स्पेन, पुर्तगाल, रूस, चीन तथा कई अन्य साम्यवादी देशों में यही स्थिति है। इसलिये लोगों की स्वतंत्रता और सुरक्षा के लिए स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता है।

न्यायपालिका के महत्त्व को सभी विचारकों ने स्वीकार किया है। डॉ. मार्नर ने न्यायपालिका का महत्त्व स्वीकार करते हुये लिखा है “कोई राज्य बिना विधानमण्डल रह सकता है ऐसी कल्पना की जा सकती है, किन्तु न्यायपालिका के बिना किसी अन्य राज्य

की कल्पना ही नहीं की जा सकती है।' तास्की ने लिखा है— 'जब हम जानते हैं कि राष्ट्र या राज्य अपने यहाँ किस प्रकार न्याय करता है तब पता चलता है कि उसका नैतिक चरित्र किस स्तर का है।' मैरिट न्यायपालिका के महत्त्व का वर्णन करते हैं— 'किसी राज्य की श्रेष्ठता को न्यायपालिका द्वारा परखा जा सकता है। यदि नागरिकों को न्याय शीघ्र पक्षपात रहित और समय पर नहीं मिलता है न्याय की सन्तोषजनक व्यवस्था नहीं है तो उसका नागरिकों की सुरक्षा और हितों पर प्रभाव अवश्य पड़ता है। नागरिकों का जीवन दुःखद बन जाता है।'

लार्ड ब्राइस ने न्यायपालिका के महत्त्व को बताया है, 'किसी शासन की श्रेष्ठता जाँचने के लिए उसकी न्याय व्यवस्था की निपुणता से बढ़कर और कोई अच्छी कसौटी नहीं है क्योंकि किसी और चीज से नागरिक की सुरक्षा और हितों पर इतना प्रभाव नहीं पड़ता है जितना उसके इस ज्ञान से कि वह निश्चित शीघ्र तथा अपक्षपाती न्यायशासन पर निर्भर रह सकता है।' ब्राइस ने आगे लिखा है, 'कानून का सम्मान तभी होता है जब वह दोष रहित व्यक्तियों की ढाल बन जाता है, और प्रत्येक नागरिक के निजी अधिकार का निष्पक्ष संरक्षक बन जाता है।'

यदि कानून बेइमानी से लागू किया जाए, तो नमक का सब रवाद जाता रहेगा। यदि वह दुर्बलता से लागू किया जाए, तो आजादी की निश्चितता नष्ट हो जायेगी क्योंकि दण्ड की कठोरता की अपेक्षा दण्ड की निश्चितता से अपराधी अधिक दबते हैं। यदि अंधेरे में न्याय का दीपक बुझ जाए तो वह अंधेरा कितना होगा, इसकी कल्पना ही नहीं की जा सकती है।'

निसन्देह, न्यायपालिका की बहुत आवश्यकता है। न्यायपालिका के अभाव में चोरों, डाकुओं तथा अन्य शक्तिशाली व्यक्तियों का सर्वत्र साम्राज्य हो जायेगा। सज्जनों और निर्बल व्यक्तियों की सम्पत्ति पर कब्जा हो जायेगा, समाज में सर्वत्र अन्याय फैल जायेगा। जनजीवन असुरक्षित हो जायेगा। न्यायपालिका मौलिक अधिकारों की रक्षा करती है। सविधान की संरक्षक होने के साथ-साथ समाज को सुरक्षा भी प्रदान करती है। जब किसी गलत कार्य के लिए न्यायपालिका दण्ड देती है तो दूसरे व्यक्ति उस दण्ड को देखते हुए अपराध नहीं करते हैं। समाज में न्यायपालिका का होना आवश्यक है ताकि कोई व्यक्ति दूसरे व्यक्ति को तंग न करे और प्रत्येक व्यक्ति अपने अधिकारों का निर्धारित सीमाओं में ही प्रयोग कर सकें। अतः न्यायपालिका का महत्त्व सरकार के अंगों में सर्वोपरि है।

न्यायपालिका के कार्य

आज न्यायपालिका एक महत्वपूर्ण संस्था है। लोकतांत्रिक राज्यों में कानूनों का पर्याप्त विकसित रूप मिलता है। इस कारण उन्हें प्रयुक्त करने व उनके अनुसार निर्णय करने की आवश्यकता होती है। इसके लिए न्यायपालिका को निम्नलिखित कार्य करने होते हैं—

1. कानूनों की व्याख्या—अनेक विषय ऐसे होते हैं जिनमें कानून अस्पष्ट होता है। स्पष्टीकरण न्यायपालिका के सम्मुख पेश होते हैं। कई बार ऐसे विवाद भी न्यायालय

म प्रस्तुत हाते हैं जिनके बार म कानून मौन होता है। एस विवादा म न्यायाधीश अपना निर्णय देते हैं। आग चल कर इन्ही निर्णय का सदर्म इसी प्रकार के विवादा म दिया जा सकता है। न्यायपालिका अपने निर्णय क माध्यम स कानूना की व्याख्या करती है।

■ नागरिक अधिकारों की रक्षा—राज्य अपन नागरिका का अधिकार प्रदान करता है। यह अधिकार राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा कानून बना कर नागरिकों का प्रदान किए जात है। उदाहरणार्थ विवाह का अधिकार किसी स समझाता करने का अधिकार आदि। इन अधिकार का उपयोग करन क मार्ग म कोई बाधा उत्पन्न करता है ता उसकी अभिरक्षा का कार्य न्यायपालिका का है।

3 मौलिक अधिकारों की अभिरक्षा—आजकल अनेक देशों म नागरिकों को मौलिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। इन मौलिक अधिकारों का उल्लेख देश के सविधान मे कर दिया जाता है। देश का सर्वोच्च न्यायालय इन अधिकारों की रक्षा करता है। भारतवर्ष म अनेक मौलिक अधिकार नागरिकों का प्राप्त हैं। यदि कोई व्यक्ति या सरकार किसी व्यक्ति के मौलिक अधिकारों के मार्ग में बाधा उत्पन्न करता है तो वह उच्च न्यायालय या उच्चतम न्यायालय में मौलिक अधिकारों की रक्षार्थ याचिका प्रस्तुत कर सकता है। भारत का सविधान उक्त दोनों न्यायालयों को मौलिक अधिकारों से सम्बन्धित याचिका की सुनवाई का प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्रदान करता है। भारत के न्यायालयों ने अनेक ऐसे मामलों का निर्णय किया है जिसमें मौलिक अधिकारों उल्लघन था।

4 झगड़ों का निर्णय करना—नागरिकों मे पारस्परिक स्तर पर कई प्रकार के घाटी, डकैती या रुपये पैस से सम्बन्धित विवाद, गृह-पीट, कत्ल आदि से सम्बन्धित झगड़े होते हैं। प्रथम प्रकार के विवादों का निर्णय दीवानी न्यायालय द्वारा और दूसरे प्रकार के विवादों का निपटारा फौजदारी न्यायालय द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त नागरिक और सरकार या सरकार और नागरिक के मध्य विवाद उत्पन्न होता है तो उसका निर्णय भी न्यायालय ही करते हैं। न्यायपालिका का यह मौलिक उत्तरदायित्व है कि यह कानून का उल्लघन करने वालों को दंड दे।

5. सविधान की संरक्षा—सभी लोकतांत्रिक देशों म सविधान देश का सर्वोच्च कानून है। व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून यदि सविधान का उल्लघन करता है, तो उसे रद्द माना जाता है। सविधान की रक्षा करना न्यायपालिका का उत्तरदायित्व है। अमेरिका मे सन् 1803 ई. म मुख्य न्यायाधीश ने 'मार्बरी बनाम मेडिसन' केस में यह निर्णय दिया था कि सुप्रीम कोर्ट को अधिकार है कि वह देख सके कि कांग्रेस (व्यवस्थापिका) द्वारा पास किया हुआ कानून सविधान क अनुसार है। मुख्य न्यायाधीश मार्शल के इस निर्णय सिद्धान्त को न्यायिक पुनरीक्षण का सिद्धान्त कहा जाता है। अमेरिका तथा भारत मे सविधान की रक्षार्थ कई कानूनों को असंवैधानिक घोषित किया जा चुका है, क्योंकि वे सविधान का उल्लघन करते थे।

6 सघात्मक शासन व्यवस्था की रक्षा—सघात्मक राज्य किसी सन्धि या समझौते का परिणाम है। समझौते की शर्तों का लिखित होना आवश्यक है। अतः सघात्मक राज्यों में केन्द्र और उसकी इकाइयों के मध्य कार्य विभाजन सविधान में वर्णित होता है। इसी प्रकार सघ की एक इकाई का दूसरी इकाई के साथ केन्द्र और राज्य के बीच आपसी सम्बन्धों या सघात्मक राज्यों में क्षेत्राधिकार के प्रश्न पर विवाद उत्पन्न होने पर न्यायपालिका (सर्वोच्च न्यायालय) द्वारा निर्णय किया जाता है। इस दशा में न्यायपालिका सविधान की सघात्मक व्यवस्था की रक्षा करती है।

7 परामर्श सम्बन्धी—अनेक राज्यों में न्यायपालिका कानूनी प्रश्नों पर परामर्श देने का कार्य करती है। राज्यों की व्यवस्थापिका और कार्यपालिका न्यायपालिका से कानूनी प्रश्नों पर परामर्श मांगती है। उदाहरणार्थ इंग्लैंड में प्रीवी कौंसिल की जुडीशियल कमेटी से सरकार प्रायः वैधानिक एवं कानूनी समस्याओं पर परामर्श लेती है तथा व्यवस्थापिका का द्वितीय सदन अर्थात् हाउस ऑफ लार्ड्स जब अपील पर सर्वोच्च न्यायालय का काम करता है तो सदा ही न्यायाधीशों से परामर्श लेता है। भारत के सविधान में सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि यदि राष्ट्रपति किसी वैधानिक विषय में परामर्श मागे तो वह परामर्श दे सकती है।

भारत के गूढ़पूर्व राष्ट्रपति डॉ॰ राजेन्द्र प्रसाद ने केंरल शिक्षा विधेयक के बारे में सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श मांगा था। सर्वोच्च न्यायालय का परामर्श था कि इस विधेयक की कुछ धाराएँ असंवैधानिक हैं। सर्वोच्च न्यायालय के परामर्श पर राष्ट्रपति ने विधेयक पर स्वीकृति देने से इन्कार कर दिया और अपने विरोध सहित विधेयक राज्य सरकार को लौटा दिया। केंरल सरकार ने विधेयक की आपत्तियों को जब दूर कर दिया तो राष्ट्रपति ने उसे स्वीकृति प्रदान कर दी। कनाडा में भी सर्वोच्च न्यायालय कानूनी मामलों में गवर्नर को परामर्श देने का कार्य करता है। इसी प्रकार की व्यवस्था अन्य कई राज्यों—आस्ट्रेलिया, स्वीडन, पनामा तथा बल्गेरिया में भी है।

■ प्रशासनिक कार्य—न्यायपालिका प्रशासनिक कार्यों के अन्तर्गत न्यायालयों में कर्मचारियों की नियुक्ति करती है अपने अधीन न्यायालया को निर्देश जारी करती है। न्यायालय सम्बन्धी कार्य प्रक्रिया का निर्धारण करती है। न्यायपालिका अपने विभागीय नियम बनाती है। भारत में मुख्य न्यायाधीश अथवा उसके द्वारा निर्देशित न्यायाधीश अपने अधिकारियों और सेवकों की नियुक्ति करते हैं।

9 विविध कार्य—न्यायालय नाबालिगों या अल्पवयस्कों की सम्पत्ति के संरक्षक या ट्रस्टी की नियुक्ति करता है। यह नागरिक विवाहों को स्वीकृति देता है। निर्वाचन सम्बन्धी मुकदमों की सुनवाई करता है। भारत में प्राधान्य है कि निर्वाचन सम्बन्धी प्रारम्भिक अर्जी उच्च न्यायालय को दी जाये बसीयतनामों तथा इच्छा-पत्रों की रजिस्ट्री न्यायालय द्वारा होती है। ऐसे मृत व्यक्तियों की सम्पत्ति का प्रबन्ध करते हैं जिनका कोई उत्तराधिकारी न हो। जो कम्पनियों अपने आर्थिक उत्तरदायित्व पूरा करने में असमर्थ हैं

उनके लिए न्यायपालिका रिसीवर (सम्प्रापक) नियुक्त करती है। विदेशियों को राष्ट्रीकृत नागरिक बनाने के लिए न्यायालय प्रमाण-पत्र देती है। कई देशों में न्यायपालिका लाइसेंस भी जारी करती है। रूस तथा अन्य समाजवादी देशों में न्यायालय का कार्य समाजवादी क्रान्ति को दृढ़ करना है। न्यायपालिका विदेशी अपराधियों के प्रत्यर्पण सम्बन्धी निर्णय भी करती है।

10 **न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति**—जिस शक्ति द्वारा न्यायपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों और कार्यपालिका द्वारा सम्पादित कार्यों पर संवैधानिक दृष्टि से पुन विचार करती है उन्हें वैध या अवैध घोषित करती है उसे न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति कहते हैं। प्रसिद्ध विद्वान कारपिन ने न्यायिक पुनरावलोकन की परिभाषा लिखी है—“न्यायिक पुनरावलोकन से तात्पर्य न्यायालय की उस शक्ति से है जो उन्हें अपने न्याय क्षेत्र के अन्तर्गत लागू होने वाले व्यवस्थापिका के कानूनों की वैधानिकता का निर्णय देने तथा कानूनों को लागू करने के सम्बन्ध में प्राप्ता है जिन्हें वह अवैध या व्यर्थ समझे।” एम.वी. पायली ने न्यायिक पुनरावलोकन की परिभाषा इस प्रकार की है—“न्यायालय की वह क्षमता है, जिससे व्यवस्थापन कार्यों की वैधानिकता की जाँच होती है।”

न्यायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति

न्यायिक पुनरावलोकन का इतिहास लगभग 200 वर्ष पुराना है। सामान्यतः न्यायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन प्रणाली में ही दिखाई पड़ती है। पिनीफ तथा स्मिथ ने न्यायिक पुनरावलोकन की उत्पत्ति ब्रिटेन से मानी है। कालान्तर में भारत, जापान आदि देशों की शासन प्रणालियों में यह सिद्धान्त स्वीकार किया गया। सन् 1803 में अमेरिका के भूतपूर्व न्यायाधीश मार्शल ने “मार्बरी बनाम मेडिसन” नामक विख्यात मामले का निर्णय करते हुए न्यायिक पुनरावलोकन सिद्धान्त प्रतिपादित किया था तथा यह निर्णय दिया कि लिखित अदालत और सर्वोच्च सचिवालय की अवधारणा तब तक व्यावहारिक नहीं बन सकती है, जब तक न्यायालयों को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के कार्यों की इस दृष्टि से जाँच करने का अधिकार न हो कि कार्य सचिवालय के अनुकूल है अथवा नहीं। सभी राज्यों की शारान व्यवस्थाओं में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति सचिवालय द्वारा न्यायपालिका को प्रदान नहीं की गई है वरन् न्यायालयों ने अनौपचारिक रूप से इसे हस्तगत किया है। धीरे-धीरे यह परम्परा-सी बन गई और न्यायालय व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के कार्यों की वैधानिकता सिद्ध करने लगे।

न्यायाधीश मार्शल ने सर्वोच्च न्यायालय के कानूनों की वैधता जाँचने की शक्ति निम्नलिखित तथ्यों पर आधारित बतायी है—

1. संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार सीमित और संवैधानिक शक्तियों की सरकार है।
2. लिखित और अदालत सचिवालय सरकार की शक्तियों को सीमित करने का आधार प्रस्तुत करता है।

- 3 सवैधानिक कानून साधारण कानून से सर्वोच्च है।
- 4 सवैधानिक कानून के प्रतिकूल बना हुआ साधारण कानून वैध नहीं है।
- 5 सविधान के प्रतिकूल कानूनों को लागू करने से रोकने का न्यायालय अधिकार रखता है।

उक्त निर्णय के परचातु विश्व के अन्य लिखित सविधान वाले देशों ने न्यायिक पुनरावलोकन स्वीकार किया। न्यायिक पुनरावलोकन के लिये देश में लिखित और अचल सविधान तथा सर्वोच्च और स्वतंत्र न्यायपालिका का होना आवश्यक शर्त है। रूस की शासन व्यवस्था में यह सब विद्यमान है— लिखित और अचल सविधान है सर्वोच्च और स्वतंत्र न्यायपालिका है परन्तु वहाँ न्यायिक पुनरावलोकन सिद्धान्त लागू नहीं है।

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति, न्यायालय को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका की निरकुशता को रोकने नागरिकों के मौलिक अधिकारों की रक्षा करने में सहायक है। व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के निरकुश बनने के अवसर अधिकात्मक शासन व्यवस्था की अपेक्षा ससदात्मक शासन व्यवस्था में अधिक है क्योंकि वहाँ व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में एक ही राजनीतिक दल होता है।

भारत में न्यायिक पुनरावलोकन

भारत के सविधान में न्यायिक पुनरावलोकन सिद्धान्त का उल्लेख नहीं किया गया है। भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की सभी आवश्यक शर्तें विद्यमान हैं— लिखित और अचल सविधान सीमित अर्थों में सर्वोच्च और स्वतंत्र न्यायपालिका। भारतीय सविधान में सविधान की सर्वोच्चता ग़र कही वर्णन नहीं किया गया है। सदात्मक राज्य में केन्द्र और राज्य सरकारों की शक्तियों का सविधान है।

(1) सविधान में स्पष्ट रूप से लिखा है— “राज्य कोई ऐसा कानून नहीं बनाएगा जो सविधान में वर्णित मौलिक अधिकारों को छीनता या कम करता हो और इन अधिकारों के उल्लंघन में बना प्रत्येक कानून उल्लंघन की मात्रा शून्य होगी।” सविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों को संरक्षण प्रदान किया गया है। आगे चलकर सविधान में यह भी वर्णन किया गया है कि — “न्यायालय को मौलिक अधिकारों में से किसी को प्रवर्तित कराने के लिए किसी आदेश, निर्देश या लेखा जो भी उचित हो निकालने की शक्ति होगी।” उच्चतम न्यायालय की भाँति सविधान द्वारा उक्त अधिकार राज्यों में उच्च न्यायालय को प्रदान किए गए हैं। इस अधिकार शक्ति से उच्च न्यायालय अपने राज्य क्षेत्र में किसी प्रकार का आदेश निर्देश या लेख जारी कर सकता है।

उक्त विवेचन से स्पष्ट होता है कि भारतीय सविधान ने न्यायपालिका को नागरिकों के मौलिक अधिकारों का संरक्षण प्रदान किया है। अगर केन्द्र या राज्य सरकारों द्वारा कोई ऐसा कानून पारित होता है जिससे नागरिकों के मौलिक अधिकारों का हनन होता है या उसमें कोई कमी आती है तो सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक निरीक्षण के सिद्धान्त का प्रयोग करते हुए उस कानून को असंवैधानिक घोषित कर सकता है।

(2) भारत में केन्द्र में ससद और राज्यों में विधानसभाएँ कानून निर्मात्री सस्थाएँ हैं। यहाँ कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया लागू की गयी है। ससद/विधानसभा द्वारा निर्मित कानून उचित हैं या अनुचित इस और कोई ध्यान नहीं दिया जाता है। अतः न्यायालय भी उचित-अनुचित के फेर में न पड़कर केवल निर्मित कानून सविधान के उपबन्धों के अन्तर्गत है या नहीं का स्पष्टीकरण करते हैं। न्यायालय का यह अधिकार उसे ध्वस्तथापिका और कार्यपालिका से सर्वोपरि बनाता है। न्यायिक पुनरावलोकन का प्रयोग न्यायालय द्वारा कई निर्णयों में किया गया है। ससद या विधानसभा और कार्यपालिका के कार्यों एवं विधियों को जो कि सविधान के उपबन्धों के विरुद्ध थे असंवैधानिक घोषित किया।

(3) सविधान में सघ और राज्यों के बीच विधि निर्माण सम्बन्धी विषयों का स्पष्ट उल्लेख किया गया है। सर्वोच्च न्यायालय ऐसे किसी भी कानून को अवैध घोषित कर सकता है जिसमें केन्द्र तथा राज्य ने अपने क्षेत्राधिकारों को पार कर कानून बनाया हो। यदि कोई राज्य राज्य सूची के विषय से बाहर केन्द्र सूची के विषय पर कानून बनाता है तो उसे अपने क्षेत्राधिकार को तोड़ना समझा जाता है।

(4) सविधान में सशोधन का अधिकार केन्द्रीय ससद को प्रदान किया है, साथ ही राज्य सरकारों की निश्चित भूमिका का वर्णन भी किया गया है। अगर सशोधन सविधान में वर्णित प्रक्रियानुसार नहीं पारित किया गया है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकता है।

भारतीय न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धान्त के बारे में विचारकों ने अलग-अलग विचार व्यक्त किए हैं। एम वी पायली के अनुसार— “भारत में न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र इतना विस्तृत नहीं है, जितना की संयुक्त राज्य अमेरिका में। जहाँ तक न्यायिक पुनरावलोकन का प्रश्न है भारत के दो छोरों (extremes) के बीच, ब्रिटेन की ससदीय सर्वोच्चता और अमेरिका की न्यायिक सर्वोच्चता की स्थिति है।” न्यायमूर्ति मुखर्जी के अनुसार— भारत में ससदीय प्रभुता के स्थान पर संवैधानिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को मान्यता दी गई है। इस दृष्टि से भारतीय सविधान अंग्रेजी सविधान की वजाय अमेरिकी सविधान से मिलता-जुलता है। शासन के समस्त उपकरण सविधान के अधीन हैं और न्यायालय को उनके कार्यों की वैधता की जाँच करने की शक्ति प्राप्त है।

भारत में न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन अधिकार का प्रयोग करते हुए कई निर्णय दिए हैं। जिनमें प्रमुख हैं—

1 इब्राहिम वजीर बनाम बम्बई (वर्तमान मुम्बई) राज्य के मुकदमे में पाकिस्तानी शरणार्थियों के निवास से सम्बन्धित थे। पाकिस्तानी शरणार्थियों के आगमन पर नियंत्रण लगाने के लिए 1949 में जो कानून बना था उसके चण्ड 7 में उनके भारत के किसी भी भाग में निवास के अधिकार पर प्रतिबन्ध का उल्लेख किया गया था। सर्वोच्च न्यायालय ने इस कानून को अवैध घोषित किया था।

2 बैंक राष्ट्रीयकरण अधिनियम को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित किया गया। सर्वोच्च न्यायालय का कथन था कि इसमें निहित क्षतिपूर्ति के सिद्धान्त अप्रासांगिक हैं।

3 प्रिवीपर्स सम्बन्धी मुकदमे में राजाओं के प्रिवीपर्स तथा विशेषाधिकारों को राष्ट्रपति के अध्यादेश द्वारा समाप्ति को सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध करार दिया। बैंक राष्ट्रीयकरण और प्रिवीपर्स सम्बन्धी मामलों में न्यायपालिका की न्यायिक निरीक्षण शक्ति की तुलना अमेरिका के उच्चतम न्यायालय से की जाने लगी थी। भारत में न्यायपालिका असीमित शक्तियों का प्रयोग करने लगी है। न्यायपालिका को असीमित शक्तियों के प्रयोग से बचाने के लिए भारतीय संविधान में 42वां संशोधन कर न्यायिक पुनरावलोकन को अधिकार को सीमित किया गया।

4 गोकुलनाथ बनाम पंजाब राज्य मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पूर्व निर्णयों को बदलते हुए मौलिक अधिकारों को अक्षुण्ण घोषित किया।

5 गोपालन बनाम गद्दार (वर्तमान चैन्सई) राज्य के मुकदमे में न्यायालय द्वारा 'नियारक निरोध अधिनियम' के 14 वें खण्ड को ही केवल अराध्यात्मिक घोषित किया गया। डी डी पसु के अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार सिद्धान्तिक दृष्टिकोण से हमारे संविधान का आधारभूत सिद्धान्त है। यह सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोपालन के प्रकरण में स्वीकार किया गया है।

6 अप्रैल 1973 में शासन की अख्तियारी कागज सम्बन्धी नीति के रिलसिले में रागाचार पत्रों के लिए 10 पृष्ठों की सीमा बाधने की नीति को न्यायालय ने अवैध घोषित किया।

7 1973 में ही केशवानन्द भारती की याचिका पर विचार करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने पच्चीसवें संविधान संशोधन की धारा 3 का दूसरा खण्ड अर्थात् संविधान के अनुच्छेद 31 (स) को अवैध घोषित किया। न्यायालय ने अपने फैसले में स्पष्ट किया कि सारास मूल अधिकारों में संशोधन कर सकती है। यदि किसी संशोधन द्वारा संविधान के बुनियादी ढाँचे पर प्रभाव पड़ता है तो सर्वोच्च न्यायालय ऐसे संशोधन को अवैध घोषित कर सकती है।

उक्त उदाहरणों से स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है कि भारत में न्यायपालिका अपने न्यायिक पुनरावलोकन अधिकार का प्रयोग कर किसी कानून की उरा धारा या उपधारा को रद्द करती है जो संविधान के प्रतिकूल है। इसके विपरीत अमेरिका में न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार के अन्तर्गत किसी अधिनियम की किसी एक धारा या उपधारा के संविधान के प्रतिकूल होने पर सारा का सारा अधिनियम ही रद्द कर दिया जाता है।

भारत में सर्वोच्च न्यायालय (उच्चतम न्यायालय) को अपने ही निर्णयों का पुनरावलोकन कर निर्णय की पुष्टि निर्णय रद्द करने या निर्णय में संशोधन करने का अधिकार प्राप्त है। जैसाकि पहले गोकुलनाथ बनाम पंजाब राज्य और बाद में केशवानन्द भारती के मुकदमे में किया गया।

भारत में सीमित न्यायिक पुनरावलोकन

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि भारत में सीमित न्यायिक पुनरावलोकन को स्वीकार किया गया है। न्यायाधीश एसआर दारा के अनुसार— न्यायालय अपनी शपथ के अनुसार सविधान का समर्थन करता है। परन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं लगाना चाहिए कि सर्वोच्च न्यायालय के पास अमेरीका की भाँति न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है। भारतीय सविधान में न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार विद्यमान है।

भारत में सीमित न्यायिक पुनरावलोकन शक्ति स्वीकार करने के पीछे निम्नलिखित कारण हैं —

1 भारत एक सघातक राज्य है। केन्द्र और राज्यों के बीच अधिकारों का स्पष्ट विभाजन किया गया है। यह विभाजन केन्द्रीय सूची राज्य सूची और समवर्ती सूची में विस्तार से वर्णित है।

2 केन्द्र में ससद और राज्यों में विधानसभाएँ सविधान के स्वरूप का निर्धारण करती हैं। सविधान में ससदीय सम्प्रभुता को स्वीकार किया गया है। अतः ससद सविधान में सशोधन करके सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को बदल सकती है।

3 सर्वोच्च न्यायालय प्राकृतिक विधि का प्रयोग कर निर्णय करने के लिए स्वतंत्र नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय को निर्णय भी सविधान में वर्णित अनुच्छेदों के अनुसार ही करना है, या यह भी कह सकते हैं कि कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया का उपयोग करते हुए सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक शक्ति का प्रयोग करता है।

न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषता

भारत में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति में व्याप्त मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं —

- 1 भारत में न्यायालय की सर्वोच्चता के स्थान पर सविधान की सर्वोच्चता स्वीकार की गयी है।
- 2 भारत में न्यायालय के निर्णयों का सम्मान करते हुए सदैव शासन द्वारा उनका क्रियान्वयन किया गया है, चाहे वह उसके द्वारा घोषित नीतियों के विरुद्ध ही हों।
- 3 भारत में न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन शक्ति का प्रयोग करते समय कभी विचार-विमर्श किया जाता है।
- 4 न्यायालय द्वारा व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों की व्याख्या करते समय उदारता का परिचय दिया जाता है। ऐसा करने से व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के बीच उत्पन्न होने वाली सार्थक की स्थिति टाटने में सहायता मिलती है।
- 5 न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग के परिणामस्वरूप भारतीय सविधान में कई सशोधन करने पड़े।

उक्त विशेषताओं को देखते हुए कहा जा सकता है कि भारत में सर्वोच्च न्यायालय इस अधिकार का दुरुपयोग नहीं कर सकते हैं। परन्तु इस बात से भी इन्कार नहीं किया जा सकता है कि न्यायिक पुनरावलोकन शक्ति के कारण न्यायपालिका व्यवस्थापिका और कार्यपालिका से सर्वोच्च है। न्यायिक पुनरावलोकन द्वारा वह सरकार के कानूनों आदेशों और कार्यों की समीक्षा और उनकी संवैधानिकता स्थापित करती है। सरकार के कार्य संविधान के अनुसार है या नहीं यह निर्णय भी न्यायालय द्वारा ही किया जाता है।

न्यायपालिका की स्वतंत्रता

न्यायपालिका सरकार का तीसरा महत्वपूर्ण अंग है जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है। यह व्यवस्थापिका और कार्यपालिका से सर्वोच्च है। यह दोनों अंगों के कार्यों के संदर्भ में अपना निर्णय देती है। इसके अतिरिक्त व्यक्ति व्यक्ति समूह के विवादों का भी निपटारा करती है। विवादों को निपटारते समय अगर न्यायपालिका की भूमिका निष्पक्ष है, तो उसका सर्वत्र सम्मान होगा तथा उसकी सर्वोच्चता भी बनी रहेगी। अतः निष्पक्ष न्यायपालिका की स्थापना के लिए उसका स्वतंत्र होना आवश्यक है। स्वतंत्र न्यायपालिका को महत्त्व को स्वीकार करते हुए अमेरिका के राष्ट्रपति टाफ्ट ने कहा है कि —“सभी मामलों में चाहे वे व्यक्ति तथा राज्य के बीच हों चाहे अल्पसंख्यक वर्ग और बहुमत के बीच हों चाहे आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक दृष्टि से शक्तिशाली और निर्बल के बीच हों न्यायपालिका को निष्पक्ष रहना चाहिए बिना किसी भय या पक्ष के निर्णय देना चाहिए।”

न्यायपालिका की स्वतंत्रता को स्वीकार करते हुए डा गार्नर ने लिखा है कि “यदि न्यायाधीशों में प्रतिभा, सत्यता और निर्णय देने की स्वतंत्रता न हो, तो न्यायपालिका का यह सारा ढोंचा खोखला प्रतीत होगा और ऊँचे उद्देश्य की सिद्धि नहीं होगी जिसके लिए उसका निर्माण किया गया है।” न्यायपालिका की स्वतंत्रता रहने पर ही न्यायाधीश निर्भीकतापूर्वक निर्णय कर सकते हैं। न्यायपालिका की स्वतंत्रता स्थापित करने के लिए कुछ विशेष प्रयासों की आवश्यकता होती है। इन विशेष प्रयासों को विभिन्न देशों में न्यायपालिका की स्वतंत्रता की आवश्यक शर्तें मानते हुए निम्नलिखित शीर्षकों में बांटा गया है —

1 न्यायाधीशों की नियुक्ति का अधिकार — निष्पक्ष न्याय एक उत्तरदायीपूर्ण कार्य है। इस कार्य को करने वाले व्यक्ति को कानून का ज्ञाता होने के साथ-साथ ईमानदार भी होना चाहिए ताकि वह प्रलोभन में आकर बेईमान न हो जाए तथा रिश्तत आदि लेकर निर्णय न करने लगे। आचार्य चाणक्य ने राज्य में अमात्यों की नियुक्ति के लिए यह व्यवस्था की थी कि कई प्रकार की परखों से परख कर उन्हें नियुक्ति दी जानी चाहिए। न्यायाधीशों की नियुक्ति के लिए उन्होंने धर्मोपधा का प्रयोग करने को कहा जिसके अंतर्गत जो व्यक्ति धर्मोपधाशुद्ध हो पूर्णतया धार्मिक हो उसे ही न्यायाधीश नियुक्त किया जाना चाहिए।

अलग-अलग राज्यों में न्यायाधीशों की नियुक्ति के अलग-अलग तरीके प्रचलित हैं। इन्हें मुख्यतः तीन भागों में बांटा जा सकता है—

(क) व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन करना

(ख) जनता द्वारा निर्वाचन करना और

(ग) कार्यपालिका द्वारा मनोनीत करना।

(क) व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन करना—कुछ राज्यों में न्यायाधीशों की नियुक्ति व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन से की जाती है। अमेरिका में राज्यव्रजान्ति के बाद यही तरीका प्रचलित था। उस समय के राजनीतिज्ञ इस तरीके को बहुत परान्त करते थे। धीरे-धीरे अमेरिका में इस तरीके को त्याग दिया गया। अब केवल संयुक्त राज्य के अन्तर्गत चार राज्य अमेरिका और रिचर्डरजरलैंड में न्यायाधीशों की नियुक्ति व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन से होती है। इस तरीके में प्रमुख दोष है व्यवस्थापिका में जिस दल का बहुमत होता है। वह अपने दल के व्यक्तियों को ही न्यायाधीश नियुक्त करने का प्रयास करता है। न्यायाधीश की नियुक्ति करते समय उसके कानूनी ज्ञान निष्पक्ष वृत्ति या अन्य व्यक्तिगत गुणों पर ध्यान नहीं दिया जाता है। ऐसी स्थिति में स्वतंत्र न्यायपालिका की कल्पना ही नहीं की जा सकती। न्यायाधीश राजनीतिक दल के नेताओं के कृपा पात्र होने के कारण निष्पक्ष न्याय करने में असमर्थ होते हैं और वह उस दल के क्रियाशील कार्यकर्ता बन जाते हैं।

(ख) जनता द्वारा निर्वाचन करना—न्यायाधीशों की नियुक्ति सर्वप्रथम फ्रांस में 1711 में निर्वाचकों के वोटों द्वारा की गई थी। शीघ्र ही इस व्यवस्था द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति के घुरे परिणाम सामने आने लगे। नैपोलियन ने इस प्रथा को फ्रांस में बदल दिया। अब संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में न्यायाधीशों की नियुक्ति के लिए यह तरीका अपनाया गया है। अन्यत्र कहीं नहीं, क्योंकि यह व्यवस्था व्यवहारिक नहीं थी। न्यायाधीश जनता का वोट प्राप्त करने के लिए जिस प्रकार के उपायों की आवश्यकता होती है उनका प्रयोग करने में सक्षम न थे। नियुक्ति के परचात नियुक्तिकर्ता के प्रति न्यायाधीश का झुकाव होना एक स्वाभाविक प्रक्रिया थी। दूसरी ओर जनता को न्यायाधीशों की कानूनी योग्यता का ज्ञान नहीं रहता। लॉरकी ने लिखा है, "नियुक्ति के सब तरीकों में जनता द्वारा निर्वाचन का तरीका सबसे अधिक दोष पूर्ण है।" प्रोफेसर गार्नर ने भी कहा है कि "चुनावों से न्यायाधीशों का चारित्रिक पतन होता है। चुनाव न्यायाधीशों को राजनीतिक नेता बना देते हैं और न्यायिक मन पर इतना बोझ डाल देते हैं कि वह सदैव इसे सहन नहीं कर सकता है।" फलतः स्वतंत्र न्यायपालिका का गठन नहीं हो सकता है।

(ग) कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति—संयुक्त राज्य अमेरिका और रिचर्डरजरलैंड को छोड़कर विश्व के सभी राष्ट्रों में बड़े न्यायालय में न्यायाधीशों की नियुक्ति राज्याध्यक्ष द्वारा की जाती है। न्यायाधीशों की नियुक्ति के लिए निश्चित कानूनी परीक्षा का उत्तीर्ण करना

और विशेष ग्राह्यतापूर्ण होना अनिवार्य माना जाता है। भारत में न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा की जाती है। इस प्रकार की नियुक्ति के विराध में कहा जाता है कि नियुक्त न्यायाधीश शासक दल का अनुगामी हो जाता है। वह स्वतंत्र और निष्पक्ष न्याय नहीं कर सकता है। किन्तु अनुभव से पता चलता है कि एक बार नियुक्त होने पर न्यायाधीश पर्याप्त निष्पक्षता के साथ तथा कार्यपालिका के प्रभाव से मुक्त रहकर अपना दायित्व निभाता है।

प्रो लारकी ने न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा करने के सदर्भ में एक सुझाव दिया था कि - "न्यायाधीशों की नियुक्ति में राज्याध्यक्ष को उस समय कार्यरत न्यायाधीशों की सिफारिश का ही प्रमुख आधार बनाना चाहिए।" यह सही भी है। इस सुझाव पर विचार करते हुए मुख्य न्यायाधीश से भावी न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय राज्याध्यक्ष को परामर्श लेना चाहिए। ऐसा करके न्यायाधीशों की नियुक्ति प्रक्रिया को निष्पक्ष बनाया जा सकता है। यही कारण है कि कुछ राज्यों में यह प्रथा है कि जब न्यायाधीश का कोई पद खाली होता है तो अन्य न्यायाधीश रिक्त पद के लिए उपयुक्त व्यक्तियों की एक सूची तैयार करते हैं और राष्ट्रपति या न्यायमन्त्री इस सूची में से किसी एक व्यक्ति को उस पद के लिए मनोनीत कर सकता है। न्यायाधीशों की नियुक्ति से सम्बन्धित विविध प्रथाओं में से यही सबसे अधिक उपयुक्त है।

2 न्यायाधीशों का कार्यकाल—उच्च न्यायालयों में न्यायाधीशों के कार्यकाल के सम्बन्ध में दो ध्वरधारे प्रचलित हैं -

(अ) किसी निश्चित अवधि के लिये न्यायाधीशों की नियुक्ति,

(ब) न्यायाधीश तब तक पदासीन रहते हैं जब तक वह अपने कार्य को ठीक तरह से करते रहते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में तीन राज्यों को छोड़कर शेष सभी राज्यों में न्यायाधीश किसी निश्चित अवधि के लिए नियुक्त किए जाते हैं। यह अवधि दो वर्ष से 21 वर्ष तक की होती है। अमेरिका में न्यायाधीशों का कार्यकाल औसतन छ वर्ष से नौ वर्ष तक होता है। रिपटजरलैंड और मैक्सिको में न्यायाधीशों का कार्यकाल छ वर्ष निश्चित किया गया है। ससार के अन्य राज्यों में दूसरा सिद्धान्त स्वीकार किया गया है कि जब तक वे ठीक प्रकार से कार्य करें अपने पद पर रह सकते हैं।

राजनीतिशास्त्र के अधिकांश विद्वानों का कहना है कि लम्बे समय तक न्याय कार्य करने से न्यायाधीशों को अपने कार्य का भली-भाँति अनुभव हो जाता है। वे अपने कार्य को निष्पक्षतापूर्वक भी कर सकते हैं। यही कारण है कि आज ससार के अधिकांश देशों में यह परम्परा हो गई है कि न्यायाधीश 65 या 70 वर्ष की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। न्यायपालिका की स्वतंत्रता के लिए न्यायाधीशों का लम्बा कार्यकाल भी कम महत्वपूर्ण नहीं है।

3 न्यायाधीशों की पदव्युत्ति और नीकरी की सुरक्षा—यह जरूरी नहीं है कि जो व्यक्ति न्यायाधीश नियुक्त हुआ है वह अपने कार्य को योग्यतापूर्वक एवं निष्पक्षतापूर्वक

करे। यदि कोई न्यायाधीश कदाचारी है आर्थिक प्रलोभन में आकर अपने कार्य को सुचारु रूप से नहीं करता है तो स्वतंत्र न्यायपालिका द्वारा निष्पक्ष न्याय के लिए उसे पद से हटाए जाने की व्यवस्था होनी चाहिए। पदच्युति के सम्बन्ध में विभिन्न राष्ट्रों में अलग-अलग व्यवस्थाएँ निम्नलिखित हैं—

(क) संयुक्त राज्य अमेरिका में यह व्यवस्था है कि कांग्रेस का कोई एक सदन किसी उच्च न्यायाधीश पर महाभियोग का आरोप ला सकता है। यह कार्य प्रायः प्रथम सदन (हाउस ऑफ रिप्रेजेंटेटिव) द्वारा किया जाता है। महाभियोग का आरोप होने पर दूसरे सदन (सीनेट) द्वारा विचार किया जाता है और उसके निर्णय के अनुसार न्यायाधीश को अपदस्थ किया जा सकता है। इसी प्रकार की व्यवस्था भारत के संविधान में भी न्यायाधीशों को पदच्युत करने के लिए की गई है।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 124 धारा 4 में लिखा है कि उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को तभी हटाया जा सकेगा जबकि सदन का प्रत्येक सदन कुल सख्या के बहुमत से और उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से एक प्रस्ताव पारित करके राष्ट्रपति के पास भेजे, जिसमें न्यायाधीश पर सिद्ध कदाचार अथवा असमर्थता का आरोप लगाया गया हो। यदि राष्ट्रपति उस प्रस्ताव पर न्यायाधीश को हटाने के लिए हस्ताक्षर कर देते हैं तो न्यायाधीश को पद से हटा दिया जावेगा।

(ख) संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में मतदाता यदि किसी न्यायाधीश को अयोग्य समझे तो अपने वोटों द्वारा यह निर्दिष्ट कर देते हैं कि न्यायाधीश को वापिस बुला लिया जाए। इस प्रथा के अन्तर्गत न्यायाधीश अपना कार्य निष्पक्षतापूर्वक एवं स्वतंत्रता पूर्वक कर सकने में असमर्थ होते हैं। उन्हें सदैव इस बात का भय बना रहता है कि यदि उन्होंने सार्वजनिक नेताओं को नाराज कर दिया तो वह उनकी वापसी के लिए प्रयास करेंगे।

(ग) यूरोप के अनेक राज्यों में यह प्रथा है कि छोटे न्यायालयों के न्यायाधीशों को अपने पद से पृथक् करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय में उनके ऊपर मुकदमा चलाया जाता है। यदि सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश पर कदाचार या असमर्थता का अभियोग हो तो उसका निर्णय अन्य न्यायाधीशों द्वारा किया जाता है।

स्वतंत्र न्यायपालिका के लिए यह आवश्यक है कि न्यायाधीशों को भीकरी की सुरक्षा प्राप्त हो। कार्यपालिका उन्हें अपनी इच्छानुसार जय घाटे हटा न सके। यदि न्यायाधीश इस भय से ग्रसित होकर निर्णय करेगा कि कार्यपालिका के विरुद्ध निर्णय देने पर उसे अपने पद से हटना पड़ सकता है। ऐसी स्थिति में न्यायाधीश संविधान नागरिकों के हितों मौलिक अधिकारों की रक्षा कदापि नहीं कर सकता है। स्वतंत्र न्यायपालिका के लिए न्यायाधीशों को इस भय से मुक्त करने के लिए अधिकतर देशों में न्यायाधीशों को हटाने के लिए विशेष व्यवस्थाएँ की हैं जिनका वर्णन पूर्व में किया जा चुका है। उक्त व्यवस्थाओं में न्यायाधीशों को कार्यपालिका के अनुचित दबाव से मुक्त कर भीकरी की सुरक्षा प्रदान की गई है।

4 न्यायाधीशों का वेतन—स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका की यह भी आवश्यकता है कि उसके न्यायाधीशों को पर्याप्त वेतन मिले ताकि वह अपना गुजारा अच्छी तरह कर सकें अपने रहन-सहन का स्तर उँचा रख सकें। आर्थिक पहलू सक्षम होने पर वह रिश्वत इत्यादि द्वारा घन एकत्रित करने के प्रलोभन से मुक्त होकर निष्पक्ष न्याय में अपना समय लगा सकेंगे। यदि न्यायाधीशों को पर्याप्त वेतन मिलता है तो इस व्यवसाय को अपनाने के लिए योग्य व्यक्ति आकृष्ट होंगे और समाज में उनका सम्मान भी बना रहेगा। कम वेतन मिलने के कारण इस व्यवसाय की ओर कोई व्यक्ति आकृष्ट न होगा और न ही उसका समाज में कोई स्थान होगा। लार्ड ब्राइस के अनुसार न्यायाधीश की पवित्रता और योग्यता, ईमानदारी और स्वतंत्रता उसके पद की सम्भावित उन्नति एवं उसके आकर्षणों पर निर्भर करती है। अपर्याप्त वेतन पाने वाले न्यायाधीश नि सन्देह अनुचित प्रभावों से आकर्षित होंगे। अतः न्यायाधीश को काफी अच्छा वेतन मिलना चाहिए।

न्यायाधीशों को न केवल अच्छा वेतन ही मिलना चाहिए वरन् उसके एक बार नियत हो जाने पर उसके कार्यकाल में कार्यपालिका द्वारा किसी प्रकार की कमी नहीं की जानी चाहिए। यही कारण है कि भारत इंग्लैण्ड और अन्य कई देशों में न्यायाधीशों का वेतन सचिव निधि से दिया जाता है। न्यायाधीशों के वेतन पर प्रति वर्ष ससद की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं रहती है। सेवानिवृत्ति होने पर न्यायाधीशों को सेवानिवृत्ति लाभ भी दिया जाना चाहिए ताकि न्यायाधीश को सेवानिवृत्ति होने पर शेष जीवन की चिन्ता न बनी रहे। हो सकता है सेवानिवृत्ति के पश्चात् शेष जीवन की चिन्ता उसे वेतन से अतिरिक्त धन जमा करने को प्रेरित करे और वह प्रलोभनों में फँसकर पथ-भ्रष्ट हो जाय। भारत में न्यायाधीशों को सेवानिवृत्ति लाभ देय है।

5 न्यायाधीशों की उच्च योग्यता—स्वतंत्र न्यायपालिका के लिए न्यायाधीशों का उच्च योग्यता प्राप्त होना भी आवश्यक है। अतः न्यायाधीश को योग्य प्रशिक्षित और अनुभवी तथा कानूनों का ज्ञाता होना चाहिए। बहुत योग्य व्यक्ति ही ठीक निर्णय दे सकता है। उसका निर्णय स्वतंत्रतापूर्वक विचार कर निष्पक्ष और बाह्य प्रभाव से मुक्त हो सकता है। व्यवहारतः अयोग्य न्यायाधीश वकीलों के तर्कों से प्रभावित होकर गलत निर्णय दे सकते हैं। न्यायाधीशों की उच्च योग्यता को ध्यान में रखते हुए भारत में उच्च न्यायालय और उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की योग्यता निश्चित की गई है— उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए कम से कम दस वर्ष तक का उच्च न्यायालय के ज्जिल अथवा पांच वर्ष तक वहाँ न्यायाधीश के पद पर कार्य कर चुकने की व्यवस्था की गई है।

■ न्यायपालिका का कार्यपालिका से पृथक्करण—स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना के लिए उसका कार्यपालिका से पृथक्करण आवश्यक है। मॉण्टेग्यू ने न्यायपालिका की स्वतंत्रता पर बल देते हुए कहा था कि न्यायपालिका कार्यपालिका से स्वतंत्र होनी

चाहिए। प्राचीन और मध्यकाल तक न्यायपालिका कार्यपालिका के अधीन थी। यही कारण था कि उस काल में राजा मनमाने निर्णय सुनाया करते थे। लोकतांत्र में इस बात पर जोर दिया जाता है कि न्यायपालिका कार्यपालिका से पृथक् होकर अपने निर्णय निर्भीकतापूर्वक दे सके। न्यायपालिका कार्यपालिका से भयभीत होकर कार्य करने लगेगी तो सविधान नागरिकों के हितों और मौलिक अधिकारों की रक्षा आदि के सम्बन्ध में न्याय नहीं हो सकेगा। भारत में न्यायपालिका और कार्यपालिका का पृथक्करण इसी कारण किया गया है। न्यायपालिका का अपना अलग न्यायिक प्रशासन है जो कि पदसोपान पर आधारित है। सबसे ऊपर उच्चतम न्यायालय उसके नीचे उच्च न्यायालय उसके नीचे जिला न्यायालय, मुंसिफ न्यायालय कार्यपालिका का पृथक् प्रशासन है जो मंत्रालय निदेशालय विभागों उपविभागों शाखाओं में विभक्त है। जिन पर कार्यपालिका का नियंत्रण होता है। न्यायपालिका पर कार्यपालिका का कोई नियंत्रण नहीं है। दोनों के कार्यक्षेत्र पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित हैं। यही स्वतंत्र न्यायपालिका की अनिवार्य शर्त भी है।

7. **सेवानिवृत्ति के पश्चात् वकालत पर प्रतिबन्ध**—स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना हेतु सेवा-नियुक्ति के पश्चात् न्यायाधीशों को वकालत नहीं करनी चाहिए। सेवानिवृत्ति के पश्चात् जब वह किसी मुकदमे में उस न्यायालय में वकालत करने उपस्थित होगा जहाँ वह पहले कार्यरत था तो स्वाभाविक है उसको सहयोगी उसका लिहाज अवश्य करेंगे और बिना विचार करे निर्णय उसी के पक्ष में दे देंगे। ऐसी स्थिति में निष्पक्ष न्याय की तो कल्पना ही नहीं की जा सकती है। भारत में ऐसी स्थिति से बचने के लिए संविधान के अनुच्छेद 220 में यह प्रावधान किया गया है कि न्यायाधीश सेवानिवृत्ति के पश्चात् उस न्यायालय में वकालत नहीं कर सकता है जिसमें वह पहले न्यायाधीश रह चुका है।

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका के लिए न्यायाधीशों की नियुक्ति योग्यता कार्यकाल, वेतन पदध्युति का तरीका, सेवानिवृत्ति, सेवा सुरक्षा आदि बातें आवश्यक हैं। इसके साथ ही न्यायपालिका का कार्यपालिका से पृथक्करण भी अत्यन्त आवश्यक एवं निष्पक्ष न्याय में सहायक है। भारत में स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना करते समय उक्त सभी बातों का ध्यान रखा गया है। भारत में न्यायपालिका कार्यपालिका से पृथक्करण के सिद्धान्त पर स्थापित है। अतः न्यायपालिका ने स्वतंत्र रहकर कार्यपालिका के विरुद्ध कई निर्णय लिए हैं।

प्रोफेसर विलोबी ने भी स्वतंत्र न्यायपालिका के लिए उक्त आवश्यक शर्तों को स्वीकार करते हुये कहा है— “न्यायाधीशों की नियुक्ति किसी दलीय राष्ट्रपति के आधार पर नहीं होनी चाहिए। एक बार नियुक्ति हो जाने पर उनकी पदावधि जीवनपर्यन्त अथवा सदाचार पर्यन्त लम्बी होनी चाहिए। उसका हटाया जाना कार्यपालिका के अधीन नहीं होना चाहिए। सदाचार के बहाने अभियोग लगाकर अथवा विधानमण्डल के दोनों सदनों

लोकतंत्र एवं प्रशासन : लोकतांत्रिक प्रशासन के लक्षण

आधुनिक समय में लोकतन्त्रात्मक शासन सर्वाधिक प्रचलित है। यह शासन का ही एक स्वरूप है। विश्व के अधिकांश राष्ट्र लोकतन्त्रात्मक पद्धति के अनुसार अपना शासन चलाते हैं। हर्नशॉ के अनुसार "लोकतन्त्रात्मक राज्य वह है जिसमें प्रभुत्व शक्ति सामूहिक रूप से जनता के हाथों में रहती है जिसने जनता शासन सम्बन्धी मामलों में अपना अंतिम निर्णय रखती है तथा यह निर्धारित करती है कि राज्य ने किस तरह का शासन सूत्र स्थापित किया जाए। राज्य के प्रकार के रूप में लोकतंत्र शासन की ही एक विधि नहीं है बल्कि वह सरकार को नियुक्त करने उस पर नियंत्रण करने तथा हटाने की विधि है।"

उक्त परिभाषा से स्पष्ट है कि लोकतन्त्रात्मक राज्य उसे कहा जाता है, जहाँ जनता को सरकार का रूप निश्चित करने, उसे नियुक्त करने और हटाने की अंतिम शक्ति प्राप्त है। लोकतंत्र प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दो प्रकार का होता है। प्रत्यक्ष लोकतंत्र में सम्पूर्ण जनता एक राज्यसभा में एकत्रित होती है अपनी इच्छा प्रकट करती है, स्वयं कानूनों का निर्माण करती है और स्वयं उन लोगों को नियुक्त करती है जिन्हें नीतियों का क्रियान्वयन करना है। यह प्रत्यक्ष लोकतंत्र केवल छोटे आकार वाले राज्यों में सम्भव है। जहाँ सारी जनता एक स्थान पर राजसभा के रूप में एकत्रित हो सके। अनेक प्राचीन ग्रीक नगरों में इस प्रकार का शासन विद्यमान था। इसके उदाहरण एथेन्स और प्राचीन भारत में भी मिलते हैं। एथेन्स के नागरिक एक्लीजिया में एकत्र होकर स्वयं अपने शासन का संचालन किया करते थे। भारत के यज्जि सभ में प्रत्यक्ष लोकतंत्र था। महात्मा बुद्ध ने बौद्ध-संघ का निर्माण करते हुए यज्जियों में प्रत्यक्ष लोकतंत्र को सम्मूह रखा था। यज्जि-संघ के अन्तर्गत लिच्छविवंश में 7707 नागरिक थे जो राजसभा में एकत्र होकर स्वयं सब बातों का निर्णय किया करते थे। रिक्टजरलैण्ड में अपनजेल्, उरी, उण्टक वाल्डन और ग्लारस चार रिक्स कंफेन्सों में आज भी प्रत्यक्ष लोकतंत्र देखा जा सकता है। जहाँ सब नागरिक राजसभा के रूप में एकत्र होकर अपनी इच्छा को प्रकट करते हैं। रिक्टजरलैण्ड के रोप कंफेन्सों में 1848 के बाद प्रत्यक्ष लोकतंत्र त्याग दिया गया है।

आज राज्यों के विकास के कारण राज्य का आकार विशालकाय हो गया है। ऐसे में राज्य के समस्त नागरिकों का एक स्थान पर राजसभा के रूप में एकत्रित होना स्थानाभाव एवं जनसंख्या वृद्धि के कारण सम्भव नहीं है। अतः प्रतिनिधि सत्तात्मक या

अप्रत्यक्ष लोकतंत्र को प्रत्यक्ष लोकतंत्र के स्थान पर स्वीकार किया गया है। प्रतिनिधि-सत्तात्मक या अप्रत्यक्ष लोकतंत्र में जनता अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन करती है। जिनके हाथों में वह अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति और राजशक्ति का प्रयोग करने का अधिकार सौंप देती है। निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से शासन किया जाता है। सम्पूर्ण जनता को वोट का अधिकार होता है। वास्तव में प्रतिनिधि सत्तात्मक या अप्रत्यक्ष लोकतंत्र में सम्पूर्ण वयस्क स्त्री-पुरुषों को वोट का अधिकार होता है। बालकों व बालिकाओं को वोट का अधिकार नहीं होता है। प्रतिनिधि सत्तात्मक लोकतंत्र में मतदाता अपने मत का भली-भाँति प्रयोग कर ऐसे प्रतिनिधि निर्वाचित करें जो सही अर्थ में जनता का प्रतिनिधित्व कर सकें। प्रतिनिधियों को भी चाहिए कि वह निर्वाचित होकर जनता के साथ अपना सम्पर्क बनाए रखें। जनता अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन एक निश्चित अवधि के लिए करती है।

लोकतंत्र शासन में प्रतिनिधि सत्तात्मक या अप्रत्यक्ष लोकतंत्र सिद्धान्त प्रायः व्यवस्थापिका सभाओं में गठन के लिए काम में लिया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे राज्यों में राष्ट्रपति की नियुक्ति भी निर्वाचन द्वारा की जाने की व्यवस्था है। राष्ट्रपति विभाग का प्रधान अधिकारी होता है। इन राज्यों में प्रधानराज्यपाल भी जनता का ही प्रतिनिधि होता है। प्रतिनिधि-सत्तात्मक या अप्रत्यक्ष लोकतंत्र में जनता सर्वोच्च होती है। वह आशा करती है कि उसके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि सविधान में वर्णित प्रावधानों के अनुसार शासन करेंगे। जनता की व्यक्तिगत स्वतंत्रता और मौलिक अधिकारों की रक्षा करेंगे। सदैव जनहित व जन कल्याण के कार्य करेंगे। जब कभी प्रतिनिधि जनहित के विरुद्ध कार्य करेंगे तो जनता के पास विरोध का अधिकार है। वस्तुतः लोकतंत्र शासन को निरंकुश और अनियंत्रित होने से बचाता है। लोकतंत्र में सभी कार्य विधि के शासनानुसार सम्पन्न किए जाते हैं।

प्रशासन का प्रमुख कार्य प्रतिनिधि सभा द्वारा निर्मित नीतियों को कानूनी रूप प्रदान कर क्रियान्वित करना है। अतः लोकतांत्रिक देशों में प्रशासन का स्वरूप भी लोकतांत्रिक होता है। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से विश्व के सभी देशों द्वारा लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना की गई है। तभी से लोकतांत्रिक प्रशासन का प्रारम्भ हो गया। लोकतांत्रिक प्रशासन ही वास्तव में सुखी सम्पन्न और शक्ति समाज की स्थापना कर सकता है। लोकतांत्रिक प्रशासन ही जनता में लोकतांत्रिक मूल्यों के प्रति विश्वास जगा सकता है। जनता की आवश्यकताओं को समझकर उनकी पूर्ति कर सकता है। प्रशासन का लोकतांत्रिक होना नितांत आवश्यक है। लोकतांत्रिक प्रशासन ही लोकतांत्रिक राज्य के आदर्शों, मनुष्य की स्वतंत्रता सामाजिक समानता और धार्मिक आस्था बनाए रखने में अहम भूमिका निभाता है। किसी भी देश में लोकतंत्र की सफलता वहाँ के स्थायी प्रशासन के लोकतांत्रिक स्वरूप पर ही निर्भर करती है।

प्रशासन के माध्यम से जनता राज्य और सरकार के सम्पर्क में आती है। स्थायी प्रशासन विधानमण्डल द्वारा पारित नीतियों का क्रियान्वयन करता है। जनता अपने कार्यों

के लिए प्रशासन के सम्पर्क में अधिक आती है। प्रशासन जनता के साथ जिस प्रकार का व्यवहार करता है उसी के अनुरूप जनता राज्य और शासन के प्रति अपना मानस बना लेती है। राज्य लोकतांत्रिक है। सामान्य जनहित में नीति निर्मित करता है पर प्रशासन उस नीति को स्वेच्छा से क्रियान्वित करता है। ऐसी स्थिति में जनता उस लोकतांत्रिक शासन स्वीकार नहीं करेगी। यदि जनता का काम प्रशासन ने शीघ्र बिना किसी गेदभाव के कर दिया है तो जनता प्रशासन और राज्य दोनों को श्रेष्ठ कहने लगती है। ऐसे राज्यों में प्रशासन का व्यवहार लोकतन्त्रात्मक सिद्धान्तों के अनुरूप होना चाहिए। लोकतांत्रिक प्रशासन से तात्पर्य एक ऐसे प्रशासन से है जिसमें प्रशासन का जनता की स्वतन्त्रता समानता का विशेष ध्यान रखकर कार्य किया जाता हो। प्रशासन का बन्द्रीकरण के स्थान पर विकेन्द्रीकरण हो न्यायपालिका का सम्मान किया जाता हो, कानून का शासन और व्यक्ति की गरिमा को प्रतिष्ठित किया जाता हो शक्ति का प्रयोग यथासम्भव कम से कम किया जाए प्रशासकों का व्यवहार नातिक की भाँति न होकर सेवक की भाँति हो आदि।

यह आवश्यक नहीं है कि सभी लोकतांत्रिक राज्यों का शासन भी पूर्णतया लोकतांत्रिक हो। ऐसा सम्भव है कि सर्वोच्च स्तर पर लोकतांत्रिक हो और निचले स्तर पर पूरी तरह लोकतन्त्र न हो। भारत में लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था में कुछ इस प्रकार के उदाहरण मिलते हैं। शासन व्यवस्था में स्थायी प्रशासन शक्तिशाली होता जा रहा है। नौकरशाही शक्ति का केन्द्र होती जा रही है। प्रशासन का स्वरूप आज भी सामन्तवादी है। लोकतांत्रिक राज्य की स्थापना के साथ-साथ प्रशासन का स्वरूप लोकतांत्रिक होना आवश्यक है।

लोकतांत्रिक प्रशासन को समझने के लिए उसमें निहित प्रमुख निम्नलिखित विशेषताओं की जानकारी प्राप्त करना आवश्यक है।

1. लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था—लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था में जनता प्रतिनिधियों द्वारा शासन करती है। जनता सर्वोच्च है। प्रशासन जनता की अभिव्यक्ति की क्रियान्विति करता है। अतः जनता नातिक और प्रशासन उसका सेवक है। सेवक होने के नाते प्रशासन का कर्तव्य है कि वह जन इच्छा की पूर्ति कर, उसका सम्मान करे, जन आज्ञाओं की जानकारी प्राप्त करे। प्रशासन को इस कर्तव्य पूर्ति हेतु जन सम्पर्क स्थापित करने का प्रयास करना पड़ता है। वास्तव में लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था अपने प्रशासन को भी लोकतांत्रिक बनाये रखना चाहती है।

■ निश्चित दायित्व—लोकतांत्रिक प्रशासन में जिम्मेदारियों निश्चित होती हैं। नीति क्रियान्वयन की जिम्मेदारी मुख्य कार्यपालिका को दी गई है। प्रशासन के हर स्तर पर एक अधिकारी नियुक्त कर उसे निश्चित जिम्मेदारियों दी जाती हैं। उसका नियंत्रण का क्षेत्र भी निश्चित रहता है। उसे अपने कर्तव्य निर्वाह हेतु कुछ अधिकार भी दिये जाते हैं।

3. जन आज्ञाओं के प्रति उत्तरदायी—लोकतांत्रिक प्रशासन में नीति-निर्माण एवं नीति क्रियान्वयन दोनों में जन आज्ञाओं का ध्यान रखकर कार्य किया जाता है।

जनता की अधिकाधिक भागीदारी नीति निर्माण और नीति क्रियान्वयन में होनी चाहिए। यह सोचकर लोकतांत्रिक प्रशासन में जनता का प्रशासनिक स्तर पर सहयोग प्राप्त किया जाता है। प्रशासन में जन सहयोग दो प्रकार से प्राप्त किया जाता है— प्रथम जनता के प्रतिनिधियों को सलाहकार समितियों मण्डलों आदि में स्थान देकर प्रशिक्षित नागरिकों और प्रशासन में रुचि रखने वाले नागरिकों को प्रबन्ध व्यवस्था स्तर पर नियुक्त कर प्राप्त कर सकते हैं। द्वितीय स्थानीय स्वशासन की नगरीय एवं ग्रामीण संस्थाओं जैसे— नगर निगम जिला परिषदों नगरपालिकाएँ पंचायतें एवं पंचायत समितियों की व्यवस्था करें। सामुदायिक विकास कार्यक्रमों का क्रियान्वयन भारत में पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किया जाता है। प्रशासन सलाहकार मण्डलों एवं स्थानीय निकायों द्वारा जन आकांक्षाओं का पता लगाता है और उनके अनुरूप कार्य करता है।

4 प्रशासन खुली किताब की भाँति—लोकतांत्रिक प्रशासन में कार्य अधिक गुप्त नहीं रहता है। लोकहित को ध्यान में रखते हुए प्रशासन में कुछ गोपनीयता रखी जाती है। परन्तु प्रशासन द्वारा लिए गए अधिकार निर्णय जनता के समक्ष क्रियान्वित होने से पूर्व रख दिये जाते हैं। सरकार स्वतंत्र प्रेस विरोधी दल सघटित लोकमत के विचार जानने का प्रयास करती है। सम्पूर्ण प्रशासकीय नीतियों जनता की आलोचना के लिये खुली रहती हैं। लोकतांत्रिक प्रशासन को अपनी नीतियों की आलोचना पर तनिक भी हिचकिचाहट नहीं होती है। प्रशासन खुली किताब की भाँति है।

5 लोकतांत्रिक प्रशासन एक सहकारी उद्यम—लोकतांत्रिक प्रशासन में उद्यमों के संचालन हेतु सहकारिता को आधार माना जाता है। सरकारी अभिकरण विभिन्न सामाजिक शैक्षणिक एवं व्यावसायिक समुदाय परस्पर मिलजुल कर जनकल्याण कार्यों का सम्पादन करते हैं। विकसित राष्ट्रों में नागरिकों की ऐच्छिक क्रियाएँ बहुत सुसंगठित हो गई हैं और प्रशासन एक सहकारी उद्यम बनता जा रहा है। नवोदित राष्ट्रों में नागरिक चेतना अविकसित होने के कारण ऐच्छिक संगठन समाज कल्याण पर अधिक ध्यान दे सकने में असमर्थ हैं।

■ लोकतांत्रिक प्रशासन व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी—लोकतांत्रिक प्रशासन देश के लोकतांत्रिक सचिवालय और व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित नीतियों के अनुसार कार्य करता है। साथ ही प्रशासन में राजनीतिक निदेशक मंत्रियों की इच्छानुसार कार्य करता है। व्यवस्थापिका का कोई भी सदस्य जब चाहे किसी भी प्रशासनिक विभाग के कार्यों की जानकारी प्राप्त कर सकता है। प्रशासन अपने राजनीतिक निदेशक(मन्त्री) के माध्यम से व्यवस्थापिका के प्रति जवाबदेह है। ससदात्मक व्यवस्था वाले देशों में निदेशक व्यवस्थापिका में से ही चयनित किये जाते हैं। अतः प्रशासन की जवाबदेही अध्यक्षात्मक व्यवस्था वाले देशों की तुलना में अधिक महत्व रखती है। लोकतांत्रिक प्रशासन व्यवस्थापिका के साथ-साथ व्यवस्थापिका की समितियों का भी सम्मान करता है। प्रशासनिक अधिकारी व्यवस्थापिका द्वारा गठित समितियों में उपस्थित होते हैं। उन द्वारा चाही गई जानकारी उपलब्ध करवाते हैं। अपने पक्ष को प्रस्तुत करते हैं। व्यवस्थापिका

में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देने में प्रशासन राजनीति निदेशक (मन्त्री) की सहायता करते हैं।

7. लोकतांत्रिक प्रशासन की न्यायिक समीक्षा—लोकतन्त्रात्मक देशों में न्यायपालिका की सर्वोच्चता स्थापित की जाती है। न्यायिक पुनर्विचार का सिद्धान्त अपनाकर कई देशों में न्यायपालिका को कार्यपालिका और व्यवस्थापिका से श्रेष्ठ माना गया है। भारत जैसे लोकतांत्रिक देश में न्यायपालिका को संविधान की व्याख्या करने वाला अभिरक्षक और मौलिक अधिकारों का संरक्षक स्वीकार किया गया है। अगर लोकतन्त्रात्मक देश का प्रशासन कोई आदेश पारित करता है जो नागरिकों के अधिकारों को छीनता है तो नागरिक न्यायपालिका में अपनी याचिका प्रस्तुत करते हैं। न्यायपालिका के निर्णय का सम्मान प्रशासन को करना होता है और उसी के अनुसार प्रशासन कार्य करता है। लोकतांत्रिक प्रशासन की कार्यवाही न्यायिक समीक्षा के आधीन होने से प्रशासन अपनी स्वेच्छाधारित शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकता है और न ही अपने अधिकारों का दुरुपयोग कर सकता है। भारत में सामान्यतः न्यायालय प्रशासकीय कार्यों में उस समय तक हस्तक्षेप नहीं करते जब तक कि वह कार्य अपने स्वरूप अथवा क्षेत्र में अवैधानिक न हो। भारतीय संविधान में उन्हें प्रशासकीय निर्णयों की भी न्यायिक समीक्षा का भी अधिकार प्रदान किया है।

8 राजनीतिक कार्यपालिका का परामर्शदाता—लोकतांत्रिक देशों में लोकतांत्रिक प्रशासन (स्थायी प्रशासन) राजनीतिक कार्यपालिका के आधीन कार्य करता है। लोकतांत्रिक व्यवस्था में राजनीतिक कार्यपालिका में योग्यता एवं विशिष्टता का सदैव अभाव रहता है। सत्ता प्राप्त कार्यपालिका को संविधान और संसदीय अधिनियमों की जानकारी नहीं होती है। प्रशासन में उच्च पदों पर योग्य और अनुभवी व्यक्तियों की नियुक्ति के कारण उच्च एवं मन्त्री के निकटतम प्रशासनिक अधिकारियों का कर्तव्य होता है कि वे मन्त्री को उसके उत्तरदायित्व निर्वाह करने में निष्पक्ष परामर्श उपलब्ध कराएं।

9 लोकतांत्रिक प्रशासन की राजनीतिक तटस्थता—लोकतांत्रिक प्रशासन तटस्थ होता है। इसकी प्रकृति अराजनीतिक होती है। लोकतन्त्रात्मक शासन में दलों का विशेष महत्त्व होता है। व्यवस्थापिका में जनता दलीय आधार पर प्रतिनिधियों का चयन करती है। व्यवस्थापिका में मुख्यतः दो दल होते हैं—सत्तारूढ़ दल और विरोधी दल। संसदात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका का चयन बहुमत दल या सत्तारूढ़ दल से किया जाता है। दल अपने नागरिकों के लिए नीति-निर्माण और क्रियान्वित करने में विरोध रखते हैं। लोकतांत्रिक देश में सार्वजनिक हित एवं सर्व जनकल्याण के उद्देश्य पूरा करने के लिए प्रशासन का अराजनीतिक या तटस्थ होना आवश्यक है। प्रशासन द्वारा बिना किसी भेदभाव के सभी व्यक्तियों के लिए कार्य करने से ही लोकतन्त्र के उद्देश्य की पूर्ति हो सकती है। अतः लोकतांत्रिक प्रशासन में अधिकारी व अन्य सभी कर्मचारी किसी भी दल से सम्बन्धित नहीं होते हैं। उनकी नियुक्ति का आधार योग्यता रखा गया है। यह किसी दल के पक्षधर भी नहीं हो सकते हैं। किसी दल के सदस्य भी नहीं बन सकते

हैं। किसी से अशदान भी नहीं ले सकते हैं। ऐसा करने पर उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही का प्रावधान है। लोकतांत्रिक प्रशासन बिना किसी भेदभाव के सब के लिये समान कार्य करता है। यही कारण है कि सभी लोकतांत्रिक देशों प्रशासनिक अधिकारियों एवं कर्मचारियों को "नौकरी" या "राजनीति" में से किसी एक विकल्प को चुनना होता है।

10 प्रशासन की संरचना लोकतांत्रिक—लोकतांत्रिक देशों में प्रशासन की संरचना लोकतांत्रिक होती है। अधिकारियों तथा कर्मचारियों की भर्ती निष्पक्ष खुली प्रतियोगिता द्वारा योग्यता के आधार पर की जाती है। प्रत्येक व्यक्ति निर्धारित योग्यता एवं आयु सीमा के अन्तर्गत खुली प्रतियोगिता में भाग ले सकता है। कार्य में विशिष्टता और योग्यता दोनों को ध्यान में रखा जाता है। भर्ती की यह प्रणाली कर्मचारियों को कानून के समक्ष समान मानकर उन्नति के समान अवसर प्रदान करती है। पॉल एच. एपलबी ने द्वारा भर्ती व्यवस्था का समर्थन करते हुए कहा है कि—“यदि सरकार को लोकतांत्रिक बनना है तो नौकरशाही को भी विस्तृत रूप से प्रतिनिधि बनाना चाहिए इसकी व्यवस्था लोकसेवकों के निर्वाचन द्वारा नहीं की जानी चाहिए वरन् व्यक्तियों के भौगोलिक शैक्षणिक सांस्कृतिक कार्यात्मक आदि विभिन्न पृष्ठभूमियों से भर्ती द्वारा की जानी चाहिए।”

11 प्रशासन में स्वयं सुधारक प्रणालियाँ विकसित—लोकतांत्रिक प्रशासन में स्वयं सुधारक प्रणालियाँ विकसित की जाती हैं ताकि प्रशासन सामाजिक सुधार और जन आकांक्षा के अनुरूप ढल सके। प्रशासन का लोकतांत्रिक स्वरूप बनाए रखने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि नागरिकों की प्रशासनतंत्र के विरुद्ध शिकायत दूर करने का समुचित तरीका विकसित किया जाए। प्रशासकीय न्यायाधिकरण लोकपाल लोकायुक्त सतर्कता आयोग एवं भ्रष्टाचार निरोधक विभाग आदि संस्थाओं में नागरिक प्रशासन एवं राजनीति के विरुद्ध शिकायतें प्रस्तुत कर सकते हैं। ये सभी संस्थाएँ नागरिकों की शिकायतों का निवारण तो करती हैं साथ ही नागरिकों के गस्तिष्क में प्रशासन की अच्छी छवि स्थापित करने में सहायक होती हैं।

12 कार्मिक संगठनों का सहयोग—मनुष्य ने अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए अनेक मानवीय संगठन बनाये हैं। मानवीय संगठनों में विचार-भेद होने के कारण मतभेद उत्पन्न होना स्वाभाविक है। अधिनायकवादी प्रशासन में मतभेदों को कठोरतापूर्वक समाप्त कर दिया जाता है। लेकिन लोकतांत्रिक प्रशासन में उन्ही मतभेदों को आपसी सहयोग और समझ द्वारा सुलझाया जाता है। यही कारण है कि लोकतांत्रिक देशों के प्रशासन में कार्यरत कर्मचारियों के अपने सघ होते हैं जो समान हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। सभी वर्गों के कर्मचारियों की समान समस्याएँ होती हैं और सघ सरकार से समान समस्याओं के निराकरण की समय-समय पर मांग करते हैं। प्रबंधक और कर्मचारियों के भेदभावों को कम करने के लिए विचार-विमर्श का मार्ग अपनाते हुए ब्रिटेन में हिटले परिषदें तथा भारत में स्टॉफ परिषदों का गठन किया गया है। सभी विवादों को

इन परिषदों में रखा जाता है। लोकतांत्रिक देशों में इस प्रकार की संस्थाओं को मान्यता प्रदानकर कर्मचारियों में सतोंष एवं मिलकर कार्य करने की प्रवृत्ति जागृति की जाती है।

13 शक्ति विकेन्द्रीकरण एवं प्रत्यायोजन की प्रधानता—लोकतंत्र में शक्ति-केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति नहीं होती है। यथ्यसम्भव शक्ति विकेन्द्रीकरण को प्रधानता दी जाती है ताकि विभिन्न स्तरों पर निर्णय में जन प्रतिनिधियों को अधिक से अधिक साथ लिया जा सके तथा जनहित के कार्य शीघ्रताशीघ्र सम्पादित किये जा सकें। ऐसा करने से विभागीय संरचना में पदसोपानों की संख्या कम हो जाती है। प्रशासक भी जन प्रतिनिधियों के साथ मिलकर जनता की इच्छानुसार कार्य करने के अभ्यस्त हो जाते हैं। विकेन्द्रीकरण के साथ-साथ विभिन्न स्तरों पर प्रशासकीय अधिकारियों के अधिकारों का प्रत्यायोजन भी लोकतांत्रिक प्रशासन में किया जाता है ताकि अधिकारी जनहित में शीघ्र से शीघ्र कार्य कर सकें। लोकतांत्रिक प्रशासन में विकेन्द्रीकरण द्वारा एक ओर प्रशासनिक अधिकारियों को निरंकुश होने से रोका जाता है। दूसरी ओर प्रत्यायोजन व्यवस्था द्वारा नागरिकों के कार्य सम्पादन में सुविधा होती है।

14. ऐच्छिक संगठनों की सहभागिता—लोकतंत्र में जनकल्याण केवल सरकार या राज्य द्वारा ही नहीं किया जाता है। जनकल्याण में ऐच्छिक संगठनों की भी अहम भूमिका है। ऐच्छिक संगठन सगाज पजीकरण अधिनियम के अन्तर्गत पजीकृत संस्थाएँ हैं। ऐच्छिक संगठन धर्म, सरकार, व्यवसाय, शिक्षा आदि क्षेत्रों से जुड़े होते हैं, पर जनकल्याण में सहयोग प्रदान करते हैं। ऐच्छिक संगठन का निर्माता स्वयं जनता है अतः इन संगठनों की बात जनता आसानी से समझ जाती है। किसी लोकतांत्रिक देश में सामाजिक परिवर्तनों में इन संगठनों का योगदान महत्वपूर्ण है। ऐच्छिक संगठन विभिन्न राजनीतिक और अन्य रुचियों के रहते हुए समूह और व्यक्ति दोनों के लिए कार्य करते हैं। लोकतांत्रिक राज्य में नागरिकों की सभी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पर्याप्त धन राशि का अभाव रहता है। ऐच्छिक संगठन अतिरिक्त स्थानीय संसाधनों से धनराशि एकत्रित कर सरकार की कल्याणकारी परियोजना के क्षेत्र से बाहर की आवश्यकताओं को पूरा करते हैं और स्थानीय नागरिकों के जीवन को सुधी बनाने का प्रयास करते हैं। ऐच्छिक संगठन ऐसा कर सामाजिक, आर्थिक और शैक्षणिक क्षेत्र में सरकार के जन कल्याणकारी कार्यों में सहयोग प्रदान करते हैं।

15 राजनीतिक नेतृत्व सर्वापरि—सभी लोकतांत्रिक देशों में प्रशासन का नेतृत्व राजनीतिक निदेशक ही करते हैं। सभी उच्च पदस्थ अधिकारी निदेशक (मन्त्री) के अधीन रहकर कार्य करते हैं। मन्त्री और सचिव के सम्बन्धों के अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि मन्त्री किसी भी समय सचिव के कार्यों की आलोचना कर सकता है, परन्तु सचिव मन्त्री के विरुद्ध एक शब्द भी नहीं कह सकता है। मन्त्री जब चाहे सचिव का विभाग से स्थानान्तरण कर सकता है। सचिव मन्त्री के निदेशन में कार्य करता है। प्रशासन तंत्र इस बात को स्वीकार करता है कि अधीनस्थ होने के नाते राजनीतिज्ञों के निर्णय एवं आदेशों की पालना करनी पड़ती है।

16 जन सम्पर्क— लोकतांत्रिक प्रशासन में जन सम्पर्क माध्यमों से जनता से घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करने की व्यवस्था की जाती है ताकि जनता सरकार की कल्याणकारी योजनाओं को समझ सके और उनके क्रियान्वयन में सहयोग करे। प्रशासन भी जनसम्पर्क माध्यमों से जनता की इच्छा का पता लगाते हैं और उसी के अनुरूप कार्य करने का प्रयास करते हैं।

17 प्रशासन की स्वैच्छाधारिता पर नियन्त्रण— लोकतांत्रिक प्रशासन को राजनैतिक और सत्तावादी नियन्त्रणों से रहित कार्य करना होता है। प्रशासन पर व्यवस्थापिका और न्यायपालिका द्वारा प्रभावकारी नियन्त्रण रखा जाता है। सरासरीतमक व्यवस्था वाले लोकतांत्रिक राज्यों में व्यवस्थापिका प्रश्न पूछकर स्थान प्रस्ताव कागस को प्रस्ताव और अधिवेशन प्रस्ताव पारित कर प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। व्यवस्थापिका के द्वारा पूछे जाने वाले प्रश्नों से प्रशासन सदैव भयभीत रहता है और अपनी निश्चित सीमाओं में रहकर कार्य करता है। प्रशासन पर न्यायपालिका बन्दी प्रत्यक्षीकरण परमादेश निषेधाज्ञा उत्प्रेषण अधिकार पृष्ठ आदि ढेरों के द्वारा नियन्त्रण रखती है। व्यवस्थापिका और न्यायपालिका दोनों का नियन्त्रण प्रशासन को निरपेक्ष नहीं होने देता है।

18 प्रचार प्रसार माध्यमों से निरवृत्त सम्बन्ध— लोकतांत्रिक प्रशासन सभी के लिए खुला है। अतः राजनीतिक और प्रशासनिक निर्णयों से जनता को अवगत कराने के लिए उन्हें समाचार-पत्रों में प्रकाशित करने के उद्देश्य से सहायकताओं को मुलाया जाता है। प्रचार-प्रसार माध्यमों द्वारा प्रशासन के पदाधिकारियों को जनता की प्रतिक्रियाओं का पता चलता है। लोकतांत्रिक प्रशासन का कोई भी पदाधिकारी प्रचार-प्रसार माध्यमों से अपना सम्बन्ध बिगाड़ कर घर्षा में नहीं आता चाहता है। प्रशासनिक अधिकारियों का यह प्रयास रहता है कि प्रचार-प्रसार माध्यमों से निरवृत्त सम्बन्ध बने रहे और जनकल्याणकारी योजनाओं की सूचना ही इस माध्यम से जनता तक पहुँचाई जाय।

लोकतन्त्र प्रशासन की उपर्युक्त विशेषताओं से स्पष्ट होता है कि लोकतन्त्रात्मक प्रशासन जनकल्याणकारी बागों को क्रियान्वित करने में एक शक्ति की भूमिका अदा करता है तथा सीमाओं में रहकर कार्य करता है। जनता के प्रतिनिधि उसके निदेशक हैं। प्रशासन को जन आकांक्षाओं की पूर्ति में जनता ऐच्छिक समुदाय प्रशासकीय अभिकरण आदि सहायता प्रदान करते हैं। प्रशासन सम्पूर्ण नागरिकों के हितों की पूर्ति के लिए एक साधन है। प्रशासक की सृजनात्मक भूमिका के कारण ही सार्वजनिक हित समाय होता है। प्रशासन व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है। राजनीतिक नेतृत्व में कार्य करता है। राजनीतिक कार्यपालिका को नीति निर्माण में परामर्श देता है। लोकतांत्रिक प्रशासन की सफलता के लिये जनता की जागरूकता और सक्रियता अनिवार्य है। शक्तिशाली जनमत के अभाव में लोकतांत्रिक प्रशासन सफल नहीं हो सकता है। लोकतांत्रिक प्रशासन में जनता का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से पूर्ण नियन्त्रण कदापि सम्भव नहीं है। अत्यधिक जनता का हस्तक्षेप प्रशासनिक कार्यों में बाधा उत्पन्न कर सकता है। यही कारण है कि

जनता का नियंत्रण लोकतांत्रिक प्रशासन में अनेक सीमाओं और प्रतिबन्धों से घिरा है। लोकतांत्रिक प्रशासन से तात्पर्य प्रशासन एक ऐसे प्रशासन से है जो लोकतंत्र के आदर्शों के अनुसार चलता है। वह अपने कार्यों में सर्वसाधारण के कल्याण को सर्वोच्च महत्त्व देता है। लोकतांत्रिक प्रशासन को प्रत्येक स्तर पर जन आकांक्षाओं और जन हित दोनों का ध्यान रखना चाहिए। उसका ध्येय होना चाहिए कि "यह समस्त जनता को अवसरों की समानता और जीवन का एक निश्चित न्यूनतम मापदण्ड उपलब्ध करा सके।"

भारत एक लोकतांत्रिक प्रशासन वाला देश है

लोकतांत्रिक देशों में ही लोकतांत्रिक प्रशासन पाया जाता है। भारत सदादात्मक व्यवस्था वाला लोकतांत्रिक देश है। भारतीय संविधान में भी लोकतांत्रिक प्रशासन की स्थापना हेतु कदम उठाए गए हैं। भारत में प्रशासन का विकेंद्रीकरण केन्द्र, राज्य और स्थान विशेष में किया गया है। प्रशासन में जनता की अधिकाधिक सहभागिता की व्यवस्था की गई है। देश में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण संस्थाओं के विभिन्न रूप देखने को मिलते हैं। महानगरों में नगर निगम बड़े शहरों में नगरपालिका छोटे और नगरीय शहरों में लघुतर नगरपालिका ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत ग्राम सभा, पंचायत पंचायत समिति और जिला परिषद। इन संस्थाओं में जनता नीति निर्माण और नीति क्रियान्वयन में अधिक से अधिक भाग लेती हैं। केन्द्र और राज्य स्तरों पर हजारों सलाहकार समितियाँ मण्डल एवं परिषदें हैं जिनमें जनता के प्रतिनिधि भाग लेते हैं।

आज भी भारत के प्रशासन में रूढ़िवादी प्रवृत्ति सर्वत्र दिखाई देती है। उच्च स्तर पर यह विशिष्ट वर्गीय है। परन्तु जन आकांक्षाओं की पूर्ति और लोकतन्त्रात्मक प्रशासन स्थापित करने के लिए जनसम्पर्क या महत्त्व प्रशासकों द्वारा अनुभव किया जा रहा है। भारत में आर्थिक नियोजन पद्धति को अपनाने से सभी स्तरों के प्रशासकों को सर्वसाधारण के निकट आने का अवसर मिला है। सामाजिक परिवर्तनों की आवश्यकता अनुभव करने और उसके लिए जनसहयोग प्राप्त करने का प्रयास करने लगे हैं। अब लोकसेवा विभाग में कुरीतियों के साथ धिपक कर कार्य करने के साथ-साथ जनसम्पर्क स्थापित करने के प्रयास करने लगे हैं। प्रशासन सर्वसाधारण की बात सुनने में रुचि रखते हैं, उनसे प्रभावित भी होते हैं। राजनीतिक नेतृत्व भी प्रशासकों पर दबाव डालता है कि नौकरशाही त्याग कर जनसहयोग प्राप्त करें। भारत में लोकतांत्रिक प्रशासन स्थापित करने की दिशा में कभी प्रयास किए गए हैं और किए जा रहे हैं। लोक सेवा आयोगों की स्थापना केन्द्र और राज्य स्तर पर की गई है ताकि सभी योग्य व्यक्तियों को प्रशासन में सेवा को समान अवसर मिल सके, प्रशासन में निष्पक्ष नियुक्तियाँ की जा सकें। अतः भर्ती हेतु एक निष्पक्ष प्रतियोगिता प्रणाली अपनाई गई है।

भारत का प्रशासन व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के नियंत्रण में रहकर कार्य करता है। इसमें सन्देह नहीं है कि भारत एक लोकतांत्रिक प्रशासन वाला देश है। फिर भी भारत को लोकतांत्रिक प्रशासन हेतु अभी लम्बा सफ़र तय करना बाकी है। भारत में

जागरूक जनमत का निर्माण स्वतंत्र एवं निर्भीक प्रचार-प्रसार माध्यमों का विकास सशक्त विरोधी दल और स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना हेतु आवश्यक प्रयास अभी शेष हैं। इन क्षेत्रों में भारत की सफलता के अभाव में लोकतांत्रिक प्रशासन की कल्पना नहीं की जा सकती है।

लोकमत और प्रशासकीय नियंत्रण का अभिकरण

इस सम्बन्ध में याद रखने योग्य पहली बात यह है कि लोकमत की व्याख्या करना कोई आसान काम नहीं है। कुछ विद्वानों ने लोकमत के अस्तित्व में सन्देह किया है। उदाहरणार्थ वाल्टर लिपमैन के अनुसार 'लोकमत केवल अभ्यास (प्लेटफार्म) मात्र है। उसी प्रकार हेराल्ड जे. सारफी ने लोकमत की वास्तविकता में सन्देह प्रगट करते हुए यह कहा है कि, यह बताना कठिन है कि लोकमत का सम्बन्ध जनसाधारण से है अथवा नहीं अथवा एक राय भी है या नहीं। वास्तव में लोकमत में स्पष्टता तथा निश्चयात्मकता का नितान्त अभाव होता है। इसके अतिरिक्त कभी शोर मचाने वाला अल्पदल भी अपनी राय को इस प्रकार प्रस्तुत करता है मानो यहाँ बहुसंख्यकों की राय हो। अतः ऐसी स्थिति में लोकमत का एक बड़ी सीमा तक आश्रय नहीं लिया जा सकता है।

इतना होते हुये भी लोकमत के अस्तित्व से इन्कार नहीं किया जा सकता। बहुत-सी स्थितियाँ ऐसी होती हैं जिसमें कि जनता अपनी तन्हा अथवा सुखदस्था को त्याग देती है तथा प्रशासन के लिए निर्णायक कारकों को जन्म दे सकती है। इसको मान लेने के बाद भी प्रश्न यह उठता है कि लोकमत को जाना कैसे जाय? अमेरिका में लोकमत का पता लगाने के लिए कुछ नए तरीके अपनाए गए हैं। उसमें से (ओपीनियन पोल) विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण है। परन्तु इन तरीकों की उपयोगिता बहुत सीमित है और न इन तरीकों से लोकमत का पता ही ठीक प्रकार से लगाया जा सकता है। कुछ विद्वानों ने यह भी कहा है कि— लोकमत को जानने की सर्वोत्तम विधि यह है कि इन लोगों की राय गालूम की जाय जिन्हें जनसाधारण का विश्वास प्राप्त है। साधारण नागरिक तो लोक परक विषयों पर कभी भी विचार भी नहीं करता। वह तो और बन्द करके अपने नेताओं की सम्मति को अपनी सम्मति मान लेता है।

उपर्युक्त विवरण के आधार पर यह कहा जा सकता है कि लोकमत प्रशासकीय नियंत्रण के अभिकर्ता के रूप में बहुत अधिक विश्वस्त न होते हुए भी अयहेलना के योग्य नहीं है। प्रशासन में उसकी एक निश्चित भूमिका है। यद्यपि वह भूमिका केवल नकारात्मक है। अतः आधुनिक सरकारों का लोकमत से सम्पर्क बनाये रखने का प्रयास प्रत्येक दृष्टिकोण से उचित ही है।

अध्याय-9

नौकरशाही की भूमिका

आज विश्व के अधिकांश देश लोकतान्त्रिक राज्य हैं। जहाँ जनता स्वयं अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से शासन करती है। प्रतिनिधियों का चयन जनता द्वारा एक निश्चित समय के लिए किया जाता है। सभी राज्य जनहित में अधिक से अधिक कार्य करना चाहते हैं। राज्य को इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये एक बृहत् सैन्यी वर्ग प्रशासन तंत्र की आवश्यकता होती है। यह सभी वर्ग प्रशासन व्यावसायिक होता है। इसे स्थायी प्रशासन के रूप में जाना जाता है। आज सरकार का संचालन और लोक कल्याणकारी आदर्शों का क्रियान्वयन सैन्यी वर्ग प्रशासन की कुशलता, योग्यता, कर्तव्य निष्ठा, सतर्कता तथा ईमानदारी पर निर्भर है। कर्मचारियों की इसी असैनिक सेवा को जा स्थायी वैधानिक और कार्यकुशल अधिकारियों का समूह होती है लोक सेवा कहा जाता है।

सामान्यजन लोकसेवा को नौकरशाही अथवा ब्यूरोक्रैसी के नाम से सम्बोधित करते हैं। ब्यूरोक्रैसी अथवा नौकरशाही का शाब्दिक अर्थ है— एक सरकार अथवा ब्यूरो द्वारा सरकार है। यह शब्द लोक प्रशासन में काफी बदनाम है। जब लोक सेवा की कार्यप्रणाली में अकार्यकुशलता अमानवीय दृष्टिकोण सार्वजनिकशाही देरी जटिलता धीमापन लक्ष्य और साध्य की अपेक्षा साधन पर अधिक बल दिया जाने लगता है, तब उस नौकरशाही की सजा दी जाती है। यह शब्द प्रायः स्वेच्छाचारिता अपज्यय कार्यालय की कार्यवाही में तानाशाही के लिए प्रयुक्त किया जाता है।

संक्षेप में कहा जा सकता है कि जब लोक सेवकों के कर्मचारी अपने पद के उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हुए एक विशिष्ट प्रकार का आचरण करते हैं तो उसे नौकरशाही कहा जाता है। व्यापक अर्थों में नौकरशाही का कोई ऐसी संकीर्ण व्यवस्था नहीं जा सकती है जिसमें सम्मानों दिभ्रमों और ब्यूरो आदि के पद सापान होते हैं। यदि हम इस शब्द को मर्यादित अर्थ में प्रयुक्त कर तो यह कहना होगा कि यह लोक सेवकों का ऐसा निजाय है जो पद सापान की व्यवस्था में संगठित होता है और प्रभावशाली सार्वजनिक नियंत्रण के बाहर रहता है।

बदनाम होते हुए भी नौकरशाही शब्द का कभी-कभी उचित अर्थ में प्रयुक्त किया जाता है। नौकरशाही का अधिकारी एक ऐसा व्यक्ति होता है जिसके पास अनुभव ज्ञान और उत्तरदायित्व है। नौकरशाही प्रत्येक प्रशासन का एक अपर्याप्त अंग होती है। सरकार

द्वारा अपने उद्देश्यों की पूर्ति जितनी राजनीति द्वारा की जाती है उतनी ही प्रशासन द्वारा भी की जाती है।

सर्वप्रथम अठारहवीं शताब्दी के मध्य में दि गार्ने नामक एक फ्रांसीसी विचारक ने नौकरशाही शब्द का प्रयोग किया था। उन्होंने इस शब्द का प्रयोग शिकायत के रूप में किया था। उनके शब्दों में — “फ्रांस में एक नई बीमारी ने जन्म लिया है जो हमारे लिए भयंकर मुरीबत बन सकती है। इस बीमारी का नाम है ब्यूरोमेनिया।” इसके बाद मॉरका मिशल्स मैक्स वेबर समाजशास्त्री आदि ने कई प्रकार से इस शब्द का प्रयोग किया।

नौकरशाही का अर्थ एवं परिभाषाएँ

नौकरशाही शब्द का प्रयोग देश और काल के अनुसार बदलता रहा है। यूरोपीय देशों में इस शब्द का प्रयोग साधारणतः नियमित सरकारी कर्मचारियों के समूह के लिए काम में लिया गया है। जॉन ए. बीका के शब्दों में — “नौकरशाही उन व्यक्तियों के लिए सामूहिक पद है—जो सरकार की सेवाओं में होते हैं।”

मैक्स वेबर ने नौकरशाही को प्रशासन की एक ऐसी व्यवस्था माना है जिसकी विशेषता होती है— विशेषज्ञता निष्पक्षता और मानवता का अभाव।

दिफ्ल्टर के कथनानुसार— नौकरशाही कार्यों और व्यक्तियों का एक ऐसे रूप में व्यवस्थित संगठन है, जो अधिकतम प्रभावशील रूप में सामूहिक प्रयासों के लक्ष्यों को प्राप्त कर सके।

एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटैनिका ग्रंथ के अनुसार “जिस प्रकार तानाशाही का अर्थ तानाशाह का तथा प्रजातंत्र शासन का अर्थ जनता का शासन होता है। उसी प्रकार ब्यूरोक्रैसी का अर्थ ब्यूरो का शासन है।”

रॉबर्ट सी स्टोन के अनुसार “इस पद का शाब्दिक अर्थ कार्यालय द्वारा शासन या अधिकारियों द्वारा शासन है। सामान्यतः इसका प्रयोग दोषपूर्ण प्रशासनिक समस्याओं के संदर्भ में किया जाता है।”

प्रो लास्की ने लिखा है—“नौकरशाही का आशय उस व्यवस्था से है जिसका पूर्णरूपेण नियंत्रण उच्च अधिकारियों के हाथों में होता है और जो इतने स्वेच्छाचारी हो जाते हैं कि उन्हें नागरिकों की निन्दा करते समय भी सकोच नहीं होता है।”

पॉल एच एपलबी ने नौकरशाही का वर्णन इस प्रकार किया है — “नौकरशाही तकनीकी दृष्टि से वृश्चल कर्मचारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जिसका संगठन पद रोपान कार्यों के विशेषीकरण तथा उच्च स्तरीय क्षमता से युक्त संगठन है जिन्हें इन पदों पर कार्य करने के लिए प्रशिक्षित किया गया है।”

माक्स के अनुसार — नौकरशाही शब्द का प्रयोग निम्नलिखित चार अर्थों में किया जाता है—

हर्मनफ्रान्ज़ ने नौकरशाही को सरकारी अधिकारियों का शासन माना है।

1 एक विशेष प्रकार के संगठन के रूप में—पिफनर ने नौकरशाही की परिभाषा की है जो उसे संगठन के रूप में स्पष्ट करती है। इस अर्थ में— “नौकरशाही को लोक प्रशासन के संचालन के लिए सामान्य रूप देखा माना जाता है। ग्लडन ने भी नौकरशाही को इसी रूप में परिभाषित किया है— “यह एक ऐसा विनियमित प्रशासन तंत्र है जो अन्तःसमन्वयीय पदों की शृंखला के रूप में संगठित होता है।” जर्मन के प्रसिद्ध समाजशास्त्री मैक्स वेबर ने नौकरशाही का विस्तृत विश्लेषण करत हुए नौकरशाही संगठन की निम्नलिखित विशेषताएँ गिनायी हैं —

- 1 संगठन के प्रत्येक सदस्य को कुछ विशेष कर्तव्य सौंपे जाते हैं।
- 2 सत्ता का विभाजन कर लिया जाता है ताकि प्रत्येक सदस्य उसे सौंपे गए कार्यों को पूरा कर सके।
- 3 इन कार्यों का नियमित पालन करने के लिए उचित प्रबन्ध किया जाता है।
- 4 संगठन की रचना पदसंरूपण के आधार पर की जाती है।
- 5 लिखित अभिलेखों और दस्तावेजों को अधिक महत्त्व दिया जाता है।
- 6 संगठन के लेन-देनों पर नियंत्रण रखने के लिए नियमों की रचना की जाती है।
- 7 कर्मचारियों की भर्ती और प्रशिक्षण पर विशेष ध्यान दिया जाता है।

2 अच्छे प्रबन्ध में बाधक एक व्याधि—नौकरशाही शब्द अनेक दुर्गुणों और कठिनाइयों का प्रतीक है। नौकरशाही का व्यावहारिक रूप कठोर यन्त्रबद्ध कष्टमय अमानुषिक औपचारिक तथा आत्मारहित होता है। प्रो. लास्की के मतानुसार “नौकरशाही में ऐसी विशेषताएँ होती हैं जिनके अनुसार प्रशासन में नियमित कार्यों पर जोर दिया जाता है निर्णय लेने में पर्याप्त देरी की जाती है और प्रयोगों को हाथ में लेने से इन्कार कर दिया जाता है।” ये सब बातें संगठन के अच्छे प्रबन्ध की बाधक मानी जा सकती हैं।

3 बड़ी सरकार का रूप—राज्य के कर्तव्य और दायित्व आज इतने बढ गये हैं कि इनको सम्पन्न करने के लिए विभिन्न संस्थाएँ अनिवार्य हैं। विभिन्न आर्थिक राजनीतिक एवं व्यापारिक संस्थाएँ अपने बड़े आधार के साथ ही उद्देश्यों की पूर्ति का प्रयास करती हैं। यह बड़ा आकार नौकरशाही का मूलभूत कारण है। पिफनर तथा प्रोसरस के कथनानुसार — “जहाँ भी बड़े पैमाने का उद्यम होता है नौकरशाही अवश्य मिलती है। आज सरकार को हर प्रकार के कार्यों को इतने विस्तृत रूप में सम्पन्न करना पड़ता है कि वह सभी को प्रत्यक्ष रूप से कर सकने में असमर्थ है। इसी कारण नागरिकों और मंत्रियों के बीच एक नई प्रकार की मध्यस्थ शक्ति उदित हो गई है। यह शक्ति उन लिपियों की है जो राज्य के लिए पूर्णतः अज्ञात होती हैं। ये लोग मंत्रियों के नाम पर बोलते हैं और लिखते हैं और उन्हीं की तरह पूर्ण और निरपेक्ष शक्ति रखते हैं। यह अज्ञात रहने का कारण नागरिकों की जाच से बचे रहते हैं।”

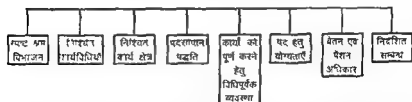
4 **स्पष्टता विरोधी**—नौकरशाही का उद्देश्य स्वयं की उन्नति समझा जाता है। लारसी के अनुसार—“यह सरकार की एक ऐसी प्रणाली है जिसका नियंत्रण इतने पूर्ण रूप से अधिकारियों के हाथ में रहता है कि उनकी शक्ति को सकट में डाल देती है।”

नौकरशाही के उक्त विभिन्न प्रयोग उसके अर्थ को स्पष्ट करने में पर्याप्त सहायता करते हैं। अमरीकी एनसाइक्लोपीडिया के अनुसार—“नौकरशाही संगठन का वह रूप है जिसके द्वारा सरकार ब्यूरो के माध्यम से संचालित होती है। प्रत्येक ब्यूरो कार्य की एक विशेष शाखा का प्रबन्ध करता है। प्रत्येक ब्यूरो संगठन पद संपन्न से मुक्त होता है। इसके शीर्ष पर अध्यक्ष होता है जिसके हाथ में सारी शक्तियाँ रहती हैं। नौकरशाह प्रायः प्रशिक्षित और अनुभवी प्रशासक होते हैं। वे बाहर वालों से बहुत कम प्रभावित होते हैं। उनमें एक जातिगत भावना होती है तथा वे लालफीताशाही एवं औपचारिकताओं पर अधिक जोर देते हैं।”

डयूविम के मतानुसार—“नौकरशाही तब अस्तित्व में आती है जब कि निदेशन के लिए बहुत सारे लोग होते हैं। ज्यों-ज्यों संगठन का आकार बढ़ता है त्यों-त्यों यह जरूरी हो जाता है कि निदेशन के कुछ कार्य हस्तान्तरित कर दिए जायें। यह नौकरशाही के उदय की पहली शर्त है।

नौकरशाही का स्वरूप प्रत्येक राष्ट्र में भिन्न होता है क्योंकि यह यहाँ के समाज की रीति-रिवाज तथा मूल्यों को अभिव्यक्त करता है। नौकरशाही की एक सामान्य विशेषता यह है कि यह परिवर्तन का विरोध और शक्ति की कामना करती है। मैक्स वेबर ने बड़े आकार के संगठन का एक आदर्श रूप प्रस्तुत किया है। यह आदर्श प्रतिमान अनुसंधान का एक प्रभावशाली साधन है तथा नौकरशाही के विश्लेषण को प्रारम्भ करने का स्थल है। मैक्स वेबर ने इसमें निम्नलिखित विशेषताओं का वर्णन किया है—

घाट-1 नौकरशाही की विशेषताएँ मैक्स वेबर आदर्श मॉडल के अनुसार



1 **स्पष्ट श्रम विभाजन**—नौकरशाही में संगठन के सभी कर्मचारियों के बीच कार्य या सुनिश्चित तरीके से स्पष्ट वितरण किया जाता है तथा प्रत्येक कर्मचारी को अपना कार्य प्रभावकारी तरीके से सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है।

2 **निश्चित कार्यविधियाँ**—नौकरशाही संगठन में कार्यविधियाँ पूर्णतया निश्चित रहती हैं। संगठनों के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जो भी क्रियाएँ करनी होती हैं उनकी

रीतियाँ पूर्व निर्धारित होती हैं। सम्पूर्ण कार्य पूर्व निर्धारित नियमानुसार किए जाते हैं। य नियम और प्रक्रिया कुल मिलाकर स्थिर और व्यापक होती हैं। विशेष जोर इस बात पर दिया जाता है कि कार्यकुशलता एक-सी बनी रहे लक्ष्य का औचित्य निदेशित तरीकों से सिद्ध किया जाता रहे इसका व्यवहार भी नियमों के अन्तर्गत एक स्थित अनुशासन और नियंत्रण के अन्तर्गत होना चाहिए।

■ निश्चित कार्यक्षेत्र—नौकरशाही में संगठन के कार्यों को पूरा करने के लिये जिन आदेशों की आवश्यकता होती है उसको जारी करने वाले पदाधिकारियों के कार्यक्षेत्र निश्चित कर दिये जाते हैं। इस प्रकार कार्यक्षेत्रों का दृढ़ता से पालन किया जाता है। कोई भी पदाधिकारी अपने निर्धारित क्षेत्र का उल्लंघन करने का साहस नहीं करता है।

4 पद सोपान पद्धति—नौकरशाही पदसोपान पद्धति पर आधारित होती है। इस व्यवस्था में अधीनस्थ और उच्चस्थ कर्मचारी सम्बन्ध पाया जाता है। इसके साथ आदेशों की एकता का पालन किया जाता है। हर आदेश ऊपर से नीचे की ओर प्रसारित होता है। संगठन की संरचना एक पिरामिड की भाँति है। उच्चतम और निम्नतम अधिकारियों के बीच कई संस्थाएँ होती हैं। हर कार्य उचित माध्यम द्वारा ही होता है।

5 कार्यों को पूर्ण करने हेतु विधिपूर्वक व्यवस्था—नौकरशाही में कार्यों को नियमित रूप से पूरा करने के लिए विधिपूर्वक व्यवस्था की जाती है। कार्य-पूर्ण क्षमता द्वारा सम्पादित किए जाने के लिए व्यक्तियों की नियुक्ति योग्यतानुसार की जाती है।

6. पद हेतु योग्यताएँ—नौकरशाही में प्रत्येक पद के लिए योग्यताएँ निर्धारित होती हैं। केवल उन्हीं व्यक्तियों का नियुक्त किया जाता है, जो कार्यकुशल हो और सरकारी कार्यों को श्रेष्ठ ढंग से कर सकने की योग्यता रखते हों। यह व्यवस्था केवल भर्ती हेतु ही नहीं बल्कि संगठन में कर्मचारी की पदोन्नति हेतु भी अपनाई जाती है।

7 वेतन एवं फेरान अधिकार—नौकरशाही में संगठन की आय के आधार पर कर्मचारियों का वेतन तय किया जाता है। वेतन निर्धारित करते समय पदसोपान में उसका स्तर, पद के दायित्व सामाजिक स्थिति आदि बातों को ध्यान में रखकर तय किया जाता है।

8 निदेशित सम्बन्ध—नौकरशाही में कर्मचारियों के बीच सम्बन्ध निर्दिष्ट होता है। यह सम्बन्ध अधिकारी और अधीनस्थ के होते हैं और व्यक्तिगत सम्बन्धों भावनाओं से परे होते हैं। निर्णय औचित्य के आधार पर किया जाता है व्यक्तिगत आधार पर नहीं। यद्यपि वारंवारिक परिस्थितियों में इस प्रकार का गैर-व्यक्तिगत दृष्टिकोण नहीं अपनाया जा सकता तो भी मैक्स वेबर का दृढ़ मत है कि नौकरशाही औचित्यपूर्ण निर्णयों के लिए मार्ग प्रशस्त करती है।

रेम्स हार्ट बेराडिक्स न नौकरशाही के निम्नलिखित सात लक्षण बताये हैं—

1 स्पष्ट दायित्व वाटने में असफलता

2 कठोर नियम एवं दिनचर्या

- 3 गलती करने वाले अफसर
- 4 धीमी कार्य गति एवं दूसरों पर दोषारोपण
- 5 परस्पर विरोधी निदेश
- 6 पूर्ण प्रभुत्व कायम करना
- 7 कतिपय लोगों के हाथों में सत्ता केन्द्रीकरण।

नौकरशाही की आधुनिक अवधारणा को दो दृष्टिकोणों — सरचनात्मक एवं कार्यात्मक द्वारा प्रस्तुत किया गया है। सरचनात्मक दृष्टिकोण द्वारा नौकरशाही को एक ऐसी प्रशासनिक व्यवस्था माना गया है जिसमें पदसोपान, विशेषीकरण योग्य कार्यकर्ता आदि विशेषताएँ पाई जाती हैं। कार्यात्मक दृष्टिकोण में नौकरशाही का अध्ययन सामान्य सामाजिक व्यवस्था की अन्य उपव्यवस्थाओं पर नौकरशाही पर पड़ने वाले प्रभाव का अध्ययन आता है। नौकरशाही भी इस सामान्य सामाजिक व्यवस्था का एक भाग होती है।

संक्षेप में 'नौकरशाही' शब्द के विभिन्न प्रयोगों और अर्थों को देखकर यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही शब्द अस्पष्ट है और अनेक अर्थ लिए हुये हैं।

नौकरशाही के विकास के स्रोत

नौकरशाही के विकास के लिए उत्तरदायी अनेक परिस्थितियाँ अथवा स्रोत हैं। जिनमें से कुछ का वर्णन नीचे दिया जा रहा है—

1 सगठनात्मक एवं कानूनी स्रोत—सगठन में आकार की वृद्धि के कारण नौकरशाही का विकास स्वाभाविक बन गया है। बड़ी सेवाएँ और बड़े आकार के सरकारी सगठनों में पदसोपान का होना बहुत आवश्यक होता है। पदसोपान बनने के बाद धीरे-धीरे उसमें विशेषीकरण एवं औपचारिकताओं का विकास होने लगता है और यही सब मिलकर नौकरशाही बन जाती है।

2 बौद्धिकरण एवं विशेषीकरण—जब सगठन में श्रम विभाजन किया जाता है और प्रशासकीय तंत्र का विकास होता है तो सगठन में सत्ता की अव्यक्तिगत धारा और संचार का मार्ग बनने लगता है। तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा जो प्रक्रियाएँ एवं व्यवस्थाएँ विकसित की जाती हैं वे कुछ समय बाद अपने आप में लक्ष्य बन जाती हैं। यह नौकरशाही के विकास के लिए एक अन्य परिस्थिति है।

3 मनोवैज्ञानिक और सांस्कृतिक—लोगों में सुरक्षा और व्यवस्थापूर्ण जीवन की इच्छा होती है ये नौकरशाही प्रवृत्तियों के विकास का कारण बनती हैं। जैनिंग्स के शब्दों में — 'अधिकारी नियमों एवं प्रक्रियाओं द्वारा अपने वातावरण को नियंत्रित करके सुरक्षा की ढोज करते हैं।' इस सम्बन्ध में अनेक मनोवैज्ञानिक सिद्धान्त बनाए जा सकते हैं तथा अनेक सांस्कृतिक व्याख्याएँ सम्भव हैं। प्राचीन समाजों एवं नवीन वैज्ञानिक समाजों में नागरिक सेवा के विकास का तुलनात्मक अध्ययन करने से स्पष्ट होता है कि जितना समाज में परम्पराओं और रीति-रिवाजों का आदर किया जाता है वही नौकरशाही का

विकास सुगमतापूर्वक होता है। यह आदर धार्मिक सैनिक राजनीतिक अथवा दार्शनिक किसी भी प्रकार की परम्परा के लिए हो सकता है।

4 तकनीकी विकास—यह कहा जाता है कि नौकरशाही का विकास उस समय तक नहीं हो सकता है जब तक उसकी कुछ पूर्व आवश्यकताएँ पूर्ण न हो जाएँ। पूर्व आवश्यकताओं के सम्बन्ध में निश्चित रूप से कोई बात नहीं कही जा सकती है। फिर भी कुछ बातों का उल्लेख किया जा सकता है। जैसे— नौकरशाही के विकास के लिए एक स्थायी वर व्यवस्था होनी चाहिए ताकि नौकरशाही के संचालन हेतु पर्याप्त धन उपलब्ध हो सके दूसरा समाज में कानून के पालन की आदत है तथा पूर्णतया शांति व्यवस्था हो। लोग नौकरशाही के नियमों का पालन उस समय तक नहीं करेंगे जब तक वे कानून और नियमों का सम्मान नहीं करते।

5 उपयुक्त कार्यों का होना—नौकरशाही के विकास के लिए ऐसे कार्यों का होना नितांत आवश्यक है जिनमें विशेषज्ञता तकनीक प्रशासकीय पदसोपानों तथा सेवाओं को दोहराने की आवश्यकता हो। इनके अभाव में प्रशासन में नौकरशाही नहीं आ पाती है।

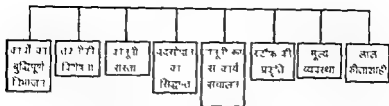
उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि नौकरशाही अपने विकास हेतु विभिन्न स्रोतों से प्रेरणा लेती है। नौकरशाही बड़े स्तर के प्रशासन की आवश्यकता है। यह एक बुद्धिपूर्ण व्यवस्था है और अधिकतम परिणाम उत्पन्न कर सकती है। इसके द्वारा तकनीकी ज्ञान का शासन स्थापित करने का प्रयास किया जाता है। किसी भी आधारभूत सरकार का मूलभूत नौकरशाही पूर्णप्रशासन है।

नौकरशाही की विशेषताएँ

जैसा कि पहले कहा जा चुका है नौकरशाही लोक प्रशासन में काफी बदनाम हो चुका शब्द है जो लोक सेवाओं के दोनों की ओर ही संकेत करता है। नौकरशाही व्यवस्था में कर्मचारी अपने को जनता का सेवक न मानकर स्वामी मानता है। पदसोपानों की संख्या अधिक होने, प्रत्येक कार्य का उचित माध्यम द्वारा सम्पादित किया जाने का कार्य में देरी होने से यहाँ लालफीताशाही का बोलबाला रहता है। नियमों का कठोरतापूर्वक पालन किया जाना भी शीघ्र कार्य सम्पादन के मार्ग में बाधक होता है। नौकरशाही में आपचारिकताओं पर अधिक जोर दिया जाता है। जनता के साथ नौकरशाही सामंजस्य स्थापित नहीं कर सकती है। फिर भी नौकरशाही में निम्नलिखित सामान्य विशेषताएँ पाई जाती हैं— इन्हें नजरअन्दाज नहीं किया जा सकता है—

1 कार्यों का बुद्धिपूर्ण विभाजन—मेक्स वेबर के नौकरशाही आदर्श मॉडल को देखने से ज्ञात होता है कि नौकरशाही में बौद्धिकता प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है। ऐसे प्रशासनिक संगठन में प्रत्येक पद को बानूनी सत्ता प्रदान की जाती है ताकि वह अपने लक्ष्य की पूर्ति कर सके। बुद्धिपूर्ण श्रम विभाजन किया जाता है। फ्रेडरिक टायलर तथा जॉन डायर के बन्धनानुसार— “नौकरशाही में कार्य तथा उत्तरदायी के क्षेत्र बँटोरेला के साथ परिभाषित दिशेपीकृत और उपदिशेपीकृत कर दिए जाते हैं।

चार्ट-2 नौकरशाही की विशेषताएँ



2 **तकनीकी विशेषता**—नौकरशाही की महत्वपूर्ण विशेषता तकनीकी विशेषीकरण है। नौकरशाही के जन्म का एक कारण यह भी है कि एक विशेष कुशलता में प्रशिक्षित उसे बार-बार दोहराने वाला तथा अपने पद को ही जीवन मानने वाला अधिकारी एक विशेष प्रकार के कार्य में दक्ष बन जाता है। यह विशेषीकरण इस तथ्य द्वारा और भी अधिक बढ़ा दिया जाता है कि जन सेवा में प्रवेश हेतु और प्रगति हेतु एक विशेष कार्य में तकनीकी तैयारी एवं अनुभव आवश्यक है। इस प्रकार नौकरशाही विशेषीकरण का कार्य एवं परिणाम दोनों हैं।

3 **कानूनी सत्ता**—नौकरशाही की तीसरी विशेषता यह है कि सगठन में अधिकारी कानून पर आधारित सत्ता प्राप्त करते हैं। कानून के अन्तर्गत ही प्रत्येक अधिकारी कार्य सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी होता है क्योंकि अधिकारी को कुछ बाध्यकारी साधन प्रदान किए जाते हैं।

4 **पदसोपान का सिद्धान्त**—नौकरशाही की चौथी विशेषता सगठन में पदसोपान का सिद्धान्त है। सगठन में कुछ स्तर होते हैं। इन स्तरों पर शीर्षस्थ नेतृत्व मध्यवर्ती प्रबन्ध व्यवस्था पर्यवेक्षक एवं कार्यकर्ता तथा निम्नस्तरीय व्यवस्था के पदसोपान बना दिये जाते हैं।

5 **कानूनी रूप से कार्य संचालन**—नौकरशाही में सरकारी अधिकारी कानूनी रूप से कार्य करते हैं और इसीलिए सगठन में तोवहीनता बढ़ जाती है। सरकारी अधिकारियों का व्यवहार कानून के शासन से सम्बंधित रहता है। इसलिए व्यक्तिगत अधिकारों को प्रभावित करने वाले प्रशासनिक कार्य स्पष्ट अथवा व्यक्तिगत निदेश पर आधारित रहने की अपेक्षा परम्पराओं पर आधारित रहते हैं। प्रशासनिक कानून नियम निर्णय आदि लिखित रूप में बनाए और रिकार्ड किए जाते हैं। विभिन्न अधिकारी शक्ति का प्रयोग भी भिन्न-भिन्न प्रकार से करते हैं तो भी उनके बीच समन्वय रहता है।

6 **स्टॉक की प्रकृति**—नौकरशाही व्यवस्था की छठी विशेषता स्टॉक की प्रकृति है। इसमें स्टॉक का एक परिभाषित क्षेत्र एवं स्थिति होती है। ये अधिकारी तकनीकी योग्यताओं के आधार पर नियुक्त किए जाते हैं। इनका आपसी सम्बन्ध स्थायी और समझौतापूर्ण होता है। सभी अधिकारी अधीनस्थ कर्मचारी अपने पद को आजीवन सेवा के रूप में ग्रहण करते हैं। ये सभी कर्मचारी अपनी स्थिति या पद के स्वामी नहीं होते

हैं। वे मूल रूप से कार्य के बदले वेतन प्राप्त करते हैं अतः भाड़े पर रखे गये लोग होते हैं। संगठन में व्यक्ति के स्थान पर कार्य को नियंत्रित किया जाता है। उरी का भुगतान किया जा सकता है। यह भी आवश्यक है कि एक व्यक्ति अपने को कार्य के अनुरूप ढाले।

7. मूल्य व्यवस्था—नौकरशाही की सातवीं विशेषता मूल्य व्यवस्था है। प्रशासक अपने साधियों के प्रभावपूर्ण मतों, सारकृतिक मूल्यों से मर्यादित होते हैं। वे संगठन में अपने कार्यों के अनुरूप मूल्य व्यवस्था कर लेते हैं। इस प्रकार अधिकारियों का दृष्टिकोण ही उनके कार्यों को प्रभावित करता है। वे अपनी व्यावसायिक योग्यताओं पर बल देकर नैतिक बल को ऊँचा उठाने का प्रयास करते हैं। नौकरशाही का अस्तित्व ही उनकी विशेष योग्यता तथा तदनुसार कार्य करने पर निर्भर करता है। नौकरशाही में स्वामी भक्ति देखने को मिलती है जो किसी व्यक्ति के प्रति न होकर व्यक्तिगत कार्यों के प्रति होती है। सिद्धान्त में नौकरशाही तटस्थ है। परन्तु व्यवहार में उस पर राजनीतिक संस्था आदि का प्रभाव स्पष्ट दिखाई देता है।

सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि नौकरशाही स्थिति में एक कार्यालय होता है जो कि एक आजीवन व्यवसाय है। कार्यालय से अलग होने पर नौकरशाही के पास एक साधारण व्यक्ति की भाँति ही शक्तियाँ होती हैं। उसके सारे अधिकार एवं सारा पोंबल कार्यालय में थे।

8. लालफीताशाही—नौकरशाही की आठवीं विशेषता लालफीताशाही है। लालफीताशाही को हम नियमों, विनियमों के पालन में आवश्यकता से अधिक बारीकी की प्रवृत्ति कह सकते हैं। लालफीताशाही में वृद्धि प्रशासन के लघीलेपन को समाप्त कर देती है। फलतः प्रशासकीय निर्णयों में देरी होती है। प्रशासकीय कार्यों के संचालन में सहानुभूति सहयोग आदि का महत्त्व समाप्त हो जाता है। लालफीताशाही नौकरशाही को कठोर यथार्थ और अत्यन्त औपचारिक कार्यविधि बना देती है।

कार्ल जे फ्रेडरिक ने नौकरशाही के निम्नलिखित छ तक्षण पतलाये हैं—

- 1 कार्यों का विभिन्नीकरण
- 2 पद के लिए योग्यताएँ
- 3 पद सोपान क्रम का संगठन तथा अनुशासन
- 4 कार्यरीति की वस्तुनिष्ठा
- 5 लालफीताशाही
- 6 प्रशासकीय कार्यों के सम्बन्ध में गुप्तता

नौकरशाही के प्रकार

कार्ल मार्क्स ने नौकरशाही को निम्नांकित रूप में चार भागों में विभक्त किया

है—

- 1 अभिभावक नौकरशाही
- 2 जातीय नौकरशाही

3 सरक्षण नीकरशाही

4 योग्यता एवं गुण पर आधारित नीकरशाही

1 अभिभावक नीकरशाही—ऐसी नीकरशाही जो एक अभिभावक का दायित्व निर्वाह करते हुए जनहित में कार्य करती है अभिभावक नीकरशाही कहलाती है। प्लेटो के आदर्श राज्य की योजना ऐसी नीकरशाही का प्राचीन उदाहरण है। आधुनिक युग में चीन तथा प्रशा की राजनीति को ऐसी श्रेणी में रखा जा सकता है। इसके अन्तर्गत शक्तियों उन लोगों को सौंप दी जाती हैं जो राज्यों में वर्णित आचरण से परिचित होते हैं। ये नागरिक सेवक लोकमत से रवतत्र रहने पर भी अपने आपको लोकमत का रक्षक मानते थे। अधिकारपूर्ण एवं अनुत्तरदायी होते हुए भी कार्यकुशल योग्य, व्यवहारपूर्ण एवं परोपकारी होते थे। कार्ल मार्क्स ने चीनी नीकरशाही (पुग काल के उदय से 960 तक) और प्रशा की नीकरशाही (1600 से 1950 तक) को अभिभावक नीकरशाही कहा है।

चीन की अभिभावक नीकरशाही में निम्न विशेषताएँ थीं —

- 1 प्रशासकों का चयन में प्राचीन ग्रन्थों का प्रभाव
- 2 प्रशासकीय आचरण का स्रोत एवं आधार प्राचीन ग्रन्थ
- 3 परम्परावादी और रूढ़ प्रवृत्ति
- 4 जनहित की समस्याओं से उदासीन (प्रशा की अभिभावक नीकरशाही में)
- 5 राज्य के हित में समर्पित
- 6 एकीकृत एवं सन्तुलित प्रजातांत्रिक व्यवस्था
- 7 शिक्षित एवं योग्य प्रशासक
- 8 सजग राजतंत्र के मूल्यों के अनुरूप
- 9 जनभावापेशों के प्रति अनुत्तरदायी

कार्ल मार्क्स ने इस प्रकार की नीकरशाही के सदर्थ में कहा है कि यह विद्वान् अधिकारीगण होते हैं जो शास्त्रोक्त आचरण में दीक्षित होते हैं।

2. जातीय नीकरशाही—इस प्रकार की नीकरशाही एक वर्ग विशेष पर आधारित होती है। उच्च वर्ग अथवा जाति वाले लोग ही सरकारी अधिकारी बनाए जाते हैं। ऐसी नीकरशाही में ऐसी व्यवस्था की जाती है कि केवल उच्च वर्ग के अधिकारी ही प्रवेश पा सकें। उदाहरणार्थ प्राचीन भारत में केवल क्षत्रीय और ब्राह्मणों को ही यह अवसर प्रदान किया जाता था। मार्क्स के अनुसार, जब किसी पद विशेष के लिए ऐसी योग्यताएँ निर्धारित कर दी जाती हैं तो केवल विशेष वर्ग को ही स्थान मिलता है और नीकरशाही का यह रूप प्रकट होता है। प्रो विलोबी इसे कुलीन तंत्र कहते हैं। ब्रिटिश शासनकाल में नीकरशाही का यह रूप भारत में प्रचलित था। पॉल एचएलबी के अनुसार, आज भी भारत में नीकरशाही का यह रूप विद्यमान है। उनका कहना है कि यहाँ कर्मचारी पृथक् वर्गों और विशिष्ट सेवाओं में बंट गये हैं तथा उनके बीच एक बड़ी दीवार बन गई है। कार्ल मार्क्स ने जातीय नीकरशाही के उदाहरणों में जापान के मेजी सन्विधान के अन्तर्गत नीकरशाही एवं रोमन साम्राज्य का वर्णन किया है। इस नीकरशाही की विशेषताएँ हैं—

- 1 शैक्षणिक योग्यता अनिवार्य,
- 2 पद एवं जाति में अन्त सम्बन्ध
- 3 सेवा अथवा पद का एक परिवार से जुड़ जाना
- 4 दापपूर्ण समाज व्यवस्था का प्रतीक।

3 सरक्षण नीकरशाही—नीकरशाही के इस रूप का लूट प्रणाली कहा जा सकता है। इसके अन्तर्गत सरकारी पद व्यक्तिगत कृपा या राजनीतिक पुरस्कार के रूप में प्राप्त किए जाते हैं। सत्रहवीं शताब्दी के मध्यकाल तक यह प्रणाली ग्रेट ब्रिटन में प्रचलित थी। इस अमीरा को लाभ प्रदान करने के लिए काम में लाया जाता था। राजनीतिक दल से प्रभावित संयुक्त राज्य अमेरिका में यह प्रणाली सन् 1829 से 1883 तक प्रभाव में रही। फिर भी किसी प्रकार के नैतिक अवरोध सामने नहीं आए।

सरक्षण नीकरशाही की प्रमुख विशेषताएँ हैं —

- 1 कर्मचारियों की भर्ती करते समय उनकी शैक्षणिक अथवा व्यावसायिक योग्यता का महत्त्व नहीं दिया जाता है।
- 2 लोकसभाओं के सत्तारूढ़ दल के कार्यकर्ता एवं नीतियों का अनुरूप कार्य करने की अपेक्षा की जाती है।
- 3 लोक सेवा का कार्यकाल निश्चित एवं सुरक्षित नहीं होता है। लोक सेवक अपने पद पर तब तक बने रहते हैं जब तक उन्हें सत्तारूढ़ दल का सरक्षण प्राप्त होता है।
- 4 लोकसेवकों का प्रमुख कार्य राजनीतिक नेतृत्व को प्रसन्न करना है। इस प्रकार की नीकरशाही राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ नहीं रह सकती है।

4 योग्यता एवं गुणों पर आधारित नीकरशाही—इस प्रकार की नीकरशाही का आधार सरकारी कर्मचारियों की योग्यता एवं गुण होते हैं। ये गुण कार्यकुशलता की दृष्टि से निर्धारित किए जाते हैं। अधिकारियों की नियुक्ति उनकी योग्यता के आधार पर की जाती है। गुण एवं योग्यता का निर्धारण पूर्ण प्रतियोगिता एवं किसी निष्पक्ष अभिकरण द्वारा किया जाता है। आजकल विश्व के सभी देशों द्वारा इस प्रकार की नीकरशाही अपनायी गयी है। यह प्रणाली प्रजातंत्र का अनुकूल है। इस व्यवस्था में कर्मचारी किसी व्यक्ति या राजनीतिक दल का प्रभारी नहीं होता है क्योंकि उसने सरकारी पद अपनी योग्यता एवं बुद्धिमत्ता से प्राप्त किया है। आज लोकसेवक केवल उन लोगों की सेवा में नियुक्त एक अधिकारी है। उसकी नियुक्ति एक निश्चित उद्देश्य के लिए की जाती है। इस प्रकार की नीकरशाही की निम्न विशेषताएँ हैं—

- 1 योग्यता के आधार पर नियुक्तियों की जाती हैं। नियुक्तियों के लिए लिखित परीक्षाओं का आयोजन किया जाता है।
- 2 निश्चित एवं सुरक्षित सेवाकाल होता है।
- 3 नियमानुसार वेतनमान निर्धारित किया जाता है।

- 4 लोकसेवक निष्पक्षतापूर्वक अपनी योग्यता द्वारा कार्य का सम्पादन करते हैं।
- 5 उद्देश्य अनुसार कार्य किया जाता है।
- 6 लोकसेवक की नियुक्ति असरशात्मक तरीके से होने के कारण किसी सरक्षक के उपकार की आवश्यकता नहीं होती है।

भारतीय नौकरशाही की विशेषताएँ

स्वतंत्र भारत का प्रशासनिक स्वरूप ब्रिटिश शासनकाल की विरासत है। अतः भारत में उपनिवेशकालीन ब्रिटिश राज्य की सर्वोपरी नौकरशाही का स्वरूप मिलता है। ब्रिटिशकालीन भारत में इंडियन सिविल सर्विस के अधिकारियों का एक ऐसा समूह था जो डंडे की शक्ति या बल प्रयोग कर शासन तंत्र की गाड़ी को खींचता था। इस वर्ग के अधिकारी सम्पूर्ण शासन तंत्र पर हावी थे। आई सी एस सेवाओं को सर्वोच्च एवं गरिमापूर्ण सेवा माना जाता था। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् आई सी एस सेवाओं का नाम बदलकर आई ए एस कर दिया गया परन्तु सेवाओं की गरिमा और प्रगति पूर्ववत् बनी रही। भारत में आई ए एस अधिकारियों का पृथक् सर्ग बन गया। इस सर्ग को कुशल और रक्षाम भारतीय प्रशासन के लिए उत्तरदायी बनाया गया। अध्ययनों से पता चलता है कि इसी नौकरशाही ने शासकीय पदों को गौरवान्वित और लोकमत को उपेक्षित किया है।

भारतीय नौकरशाही की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

1 राजनीतिक तटस्थता—भारतीय नौकरशाही की प्रथम विशेषता है कि लोकसेवक राजनीतिक गतिविधियों में सक्रिय भाग नहीं लेते हैं। लोकसेवक न किसी राजनीतिक दल की सदस्यता ले सकते हैं और न किसी राजनीतिक दल के सदस्य चुनाव प्रचार में भाग ले सकते हैं। दल चाहे कोई भी सत्ता में हो लोकसेवक तो केवल नीति क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी होते हैं।

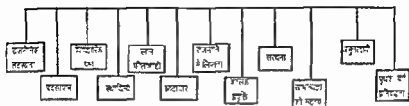
2 पदसोपान—लोकसेवाओं का संगठन पदसोपान के सिद्धान्त पर आधारित है। पदसोपान के उच्च स्तरीय लोकसेवक निम्नस्तरीय लोकसेवक के कार्य का पर्यवेक्षण करता है और उन पर शासन करता है। निम्नस्तरीय पदाधिकारी अपने कार्यों के लिए उच्चस्तरीय पदाधिकारी के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

3 व्यावहारिक पक्ष—भारतीय नौकरशाही की एक विशेषता यह है कि यह व्यावहारिक है। इसमें कर्मचारियों की नियुक्ति विशिष्ट तकनीकी योग्यता के आधार पर की जाती है। इनका प्रमुख कार्य सरकारी सेवा है। ये कर्मचारी व्यावसायी या पेशेवर कहे जा सकते हैं।

4 स्थायित्व—भारतीय लोकसेवाएँ स्थायी होती हैं। इसमें कर्मचारी अपने युवाकाल में नियुक्त हो जाते हैं और सेवानिवृत्ति की निश्चित आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं।

उक्त चार विशेषताएँ भारतीय नौकरशाही की सैद्धान्तिक विशेषताएँ हैं। लेकिन व्यवहार में भारतीय नौकरशाही में निम्नलिखित विशेषताएँ पाई जाती हैं—

चार्ट-3 भारतीय नौकरशाही की विशेषताएँ



5 लालफीताशाही—भारतवर्ष में प्रशासनिक सेवाओं में लालफीताशाही या अनावश्यक औपचारिकता को महत्त्व दिया जाता है। अधिकारीगण नियमों और विनियमों का हवाला देकर कार्य की औपचारिकता में अधिक लिप्त रहते हैं। फलतः कार्य का सम्पादन देरी से होता है। महत्त्वपूर्ण निर्णय नहीं लिए जा सकते हैं। नौकरशाही औपचारिकताओं को अपना ध्येय बना लेती है और जनहित की ओर ध्यान नहीं देती है। अधिकारीगण अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं करना चाहते हैं। अपने कार्यों को दूसरे पर टालने का प्रयास करते रहते हैं।

6 मन्दाचार—सरकारी कार्यों के लिए कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती है। यही सरकारी नीतियों का क्रियान्वयन करते हैं। नागरिक को अपने कार्यों के लिए निम्नतम ग्रामीण कर्मचारी से लेकर जिला स्तरीय कर्मचारियों से सम्पर्क स्थापित करना होता है। शीघ्र काम करवाने के लिए अशिक्षित नागरिक सम्मिश्रित कर्मचारी को रिश्ता देते हैं।

7 राजनीति में लिप्तता—सिद्धान्त में लोकसेवक तटस्थ है, परन्तु व्यवहार में वे ऊपरी स्तर पर राजनीति में लिप्त हैं। निर्वाचित राजनीतिक सदस्य अशिक्षित और अनुभव रहित हैं। उनका मार्गदर्शन शिक्षित अनुभवी उच्च पदाधिकारी नीति-निर्माण और नीति क्रियान्वयन दोनों में करते हैं। अतः उच्चपदाधिकारी नीतियों को प्रभावित करने में प्रयासशील रहते हैं।

8. शासक प्रवृत्ति—नौकरशाही अपने को शासक समझती है जनता का सेवक नहीं। उच्च पदाधिकारी जनता के स्वामी हैं न कि सेवक। आज भी भारतीय ग्रामीण जनता जिलाधीश को 'माई बाप' सम्बोधित करती है। यह उच्च पदाधिकारी स्वयं को जनता से अलग और श्रेष्ठ समझते हैं। जनता के सुख-दुख से इनका कोई लेना-देना नहीं है।

9 नौकरशाही की संरचना—भारतीय नौकरशाही में तीन प्रकार की सेवाएँ हैं अखिल भारतीय सेवाएँ, केन्द्रीय सेवाएँ और राज्य स्तरीय सेवाएँ। अखिल भारतीय

सेवाएँ तीनों में से श्रेष्ठ हैं। दूसरा स्थान केन्द्रीय सेवाओं का तीसरा और निम्न स्थान राज्य सेवाओं का है। प्रत्येक सेवा में चार श्रेणियाँ हैं— प्रथम द्वितीय तृतीय और चतुर्थ।

10 सामान्यज्ञों को महत्व—भारतीय नीकरशाही में सामान्यज्ञों को विशेष महत्व दिया जाता है और विशेषज्ञों की उपेक्षा की जाती है। सामान्य शिक्षा प्राप्त भारतीय प्रशासनिक सेवा के पदाधिकारी सर्वत्र नियुक्त किये जाते हैं। इन्हे कभी पित मंत्रालय तो कभी शिक्षा मंत्रालय में उच्च पदाधिकारी बनाया जाता है। कभी-कभी यह तकनीकी विभागों जैसे सिमाई विद्युत शिक्षा स्वास्थ्य आदि विभागों के अधिकारी भी होते हैं क्योंकि कि ये सामान्यज्ञ (आलराउण्डर) हैं। विशेषज्ञ केवल अपने विभाग के विभागध्यक्ष ही हो पाते हैं।

11 अनुत्तरदायी सेवा संरचना—ब्रिटिश शासनकाल में भारत की प्रशासनिक व्यवस्था पर ब्रिटिश राज्यशाही का नियंत्रण था। भारत सम्बन्धी सभी कानून ब्रिटिश संसद में पारित होते थे। उनके क्रियान्वयन के लिए भारत में नियुक्त अंग्रेज पदाधिकारी पूर्णरूपेण उत्तरदायी थे। ब्रिटिश राजनीतिज्ञों जनता एक कानून का इतनी दूर से भारतीय पदाधिकारियों पर नियंत्रण कर पाना सम्भव न था। अतः ब्रिटिश राज्यशाही भारत में नियुक्त पदाधिकारियों पर पूर्णरूपेण निर्भर थी। भारत में नियुक्त पदाधिकारी नियंत्रण के अभाव में अनुत्तरदायी हो गये तथा शक्तियों का दुरुपयोग करने लगे। भारत सचिव केवल नाम मात्र का नियंत्रक था। जैसा कि पहले कहा जा चुका है। स्वतंत्र भारत को ब्रिटेन से प्रशासन विरासत में मिला था। अतः अनुत्तरदायी सेवा संरचना भी भारतीय नीकरशाही को ब्रिटेन से विरासत में मिली है।

12 पृथक वर्ग प्रतिबद्धता—यह तो स्पष्ट है कि अन्य देशों की भाँति भारत में योग्यता के आधार पर लोक सेवाएँ उच्च स्तरीय हैं या एसीट हैं और जनसाधारण का प्रतिनिधित्व नहीं करती हैं। भारत एक विभिन्न भाषा, धर्म जाति वाला देश है। यहाँ इन आधारों पर कई वर्ग बने हुए हैं तथा वे एक-दूसरे से पूर्णतः पृथक हैं। उसी तरह से लोकसेवकों का एक पृथक वर्ग एक नई जाति के रूप में उभरा और वह अन्य सभी वर्गों से अपने को पृथक समझने लगा है।

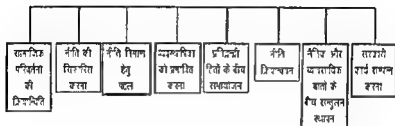
नीकरशाही के कार्य

सरकार की राजनीतिक कार्यपालिका और स्थायी नीकरशाही के बीच अन्तर इतना अधिक नहीं है कि वर्णन किया जाता है। पिस्तोली में नीकरशाही को सरकार की चौथी शाखा कहा है। सरकार की इस चतुर्थ कही जाने वाली शाखा द्वारा निम्नलिखित कार्य सम्पादित किये जाते हैं जिनको चार्ट 4 द्वारा दर्शाया गया है—

1 सामाजिक परिवर्तनों की क्रियान्विति—प्रजातंत्र में व्यवस्थापिका का प्रमुख कार्य बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं के अनुरूप नीति निर्मित करना है। इन्हीं नीतियों के क्रियान्वयन का उत्तरदायित्व नीकरशाही पर निर्भर है। लोक कल्याणकारी राज्य होने के कारण सरकार के कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। आज जनता की भाग है कि जन कल्याण सम्बन्धी सभी कार्यों को सरकार करे। उद्योगों में कार्य करने वाले मजदूर

अपनी सुरक्षा सरकार स चाहत है ता उद्यमपति अपने उद्यम का दिकशित करने के लिए हर सम्भव सहायता सरकार स चाहत है। चाहे उत्पादन हेतु कच्चा माल हा या उत्पादित माल हेतु बाजार।

चार्ट-4 नौकरशाही के कार्य



सरकार ने नागरिक सुरक्षा और सद जीवन का उत्तरदायित्व स्वीकार कर लिया है। सरकार के कार्यों में यह परिवर्तन जनता की स्वीकृति द्वारा ही संभव हुआ है। राष्ट्रपति दिलसन के मतानुसार—समिधान निर्माण से अधिक कठिन कार्य उसकी क्रियान्विति है। समाज या सरथा में परिवर्तन लाने के लिए योग्य, कुशल और अनुभवी लोक सेवकों की नियुक्ति की जानी चाहिए। पिफनर तथा प्रीरथस के कथनानुसार —“इस अर्थ में नौकरशाही एक सामाजिक सधन होती है जो कि व्यवस्थापिका के अभिप्राय और उसकी पूर्ति के मध्य स्थित दूरी को भरती है।”

व्यवस्थापिका द्वारा निर्णय लिये जान के पश्चात् नौकरशाही उसे क्रियान्वित करने के लिए कदम उठाती है। विभिन्न सरकारी विभागों की नीतियों एवं कार्यों पर विभिन्न हित समूह का प्रभाव पड़ता है। नौकरशाही द्वारा क्रियान्विति की प्रक्रिया पर भी विभिन्न हित समूह अपना प्रभाव रखते हैं। जब नौकरशाही द्वारा व्यवस्थित तकनीकों का विकास हो जाता है तो उसमें विशेष हिता के दावा का विरोध करने की शक्ति आ जाती है।

2 नीति की सिफारिश करना—नौकरशाही नीति निर्धारण का कार्य करती है। व्यवस्थापिका को नीति निर्माण के लिए बहुत कुछ नौकरशाही पर निर्भर करना पड़ता है। नीति निर्माण के कार्यों में विशेष तकनीक की आवश्यकता होती है जिसे केवल प्रशासनिक विशेषज्ञ ही उपलब्ध करा सकते हैं। व्यवस्थापिका में गैर सदस्यों की सल्लाह काफी होती है। उनके पास विषय सम्बन्धी ज्ञान भी नहीं होता है और वे अनुभवहीन होते हैं। इस में उन्हें विशेषज्ञों के अनुभवों पर निर्भर रहना पड़ता है। अगर व्यवस्थापिका कोई विज्ञान या सैनिक नीति बनाना चाहती है तो उस सम्बन्धित विशेषज्ञों से ही जानकारी लेनी होगी। मैक्स वेबर का मत है कि—“आधुनिक राज्य पूर्ण रूप से नौकरशाही पर निर्भर है।” व्यवस्थापिका द्वारा नीति निर्धारण करते समय नौकरशाही का प्रभाव दो सामानों पर पड़ता है— प्रथम, नौकरशाही का व्यवस्थापन पहल करने के लिये तथा व्यवस्थापन का

प्रस्तावित विषयों पर सिफारिश करने के लिए तथा दूसरा व्यवस्थापिका द्वारा पास की गई नीति को क्रियान्वित करने में नौकरशाही कुछ स्वायत्तता का प्रयोग करती है। नौकरशाही का परामर्श महत्वपूर्ण होता है क्योंकि उसे ज्ञात होता है कि नीति क्रियान्वयन किस प्रकार किया जाएगा। नौकरशाही ही उपयुक्त विकल्प प्रस्तुत कर सकती है।

3 नीति निर्माण हेतु पहल—बैसे तो नीति निर्माण का कार्य व्यवस्थापिका का है। परन्तु प्रशासन तंत्र नीति का प्रस्ताव तैयार कर व्यवस्थापिका को देता है। उसी तैयार प्रस्ताव को व्यवस्थापिका बहुमत द्वारा पास करती है। नौकरशाही द्वारा ही वस्तुतः नीति निर्माण की पहल की जाती है।

उच्च स्तर के अधिकांश नौकरशाही (पदाधिकारियों) का समय नीति निर्माण सम्बन्धी कार्यों में व्यतीत होता है। वे निरन्तर प्रयासरत हैं कि प्रशासनिक कार्यों को सरल बनाया जा सके। प्रशासन सारे देश में व्याप्त सम्बन्धित समूहों से प्रस्तावित विषय के बारे में पूछताछ करती है। प्रशासन व्यवस्थापिका में स्थित अपने मित्रों से, समर्थकों से विचार विमर्श करते हैं। व्यवस्थापिका में सभी अभिकरणों के द्वितीय विद्यमान होते हैं जो बदले में अभिकरण से कुछ लाभ उठाते हैं। यह सम्पर्क व्यवस्थापिका में प्रशासन सम्बन्धी प्रस्तावों को स्वीकृत करवाने में सफलता प्राप्त करता है।

4 सदनवाद का व्यवस्थापिका को प्रभावित करना—नौकरशाही का विशेष प्रभाव व्यवस्थापिका में उस समय पड़ता है जब व्यवस्थापिका में किसी विषय पर विचार-विमर्श हो रहा होता है और इस बीच किसी विशेष ज्ञान की आवश्यकता महसूस की जा रही हो। ऐसे समय में विशेषज्ञों की आवश्यकता नौकरशाही के योगदान को महत्वपूर्ण बना देती है। व्यवस्थापिका की समितियों मुख्य विषयों पर प्रशासन से प्रतिवेदन मंगा लेती हैं। प्रशासक मन्त्रिमण्डल की गोपनीय बैठक में भी भाग लेते हैं जहाँ प्रमुख निर्णय व्यवस्थापिका में प्रस्तुत करने से पूर्व लिए जाते हैं। प्रशासन विभाग एवं अभिकरण विषय से सम्बन्धित आँकड़े प्रस्तुत करते हैं ताकि व्यवस्थापन के समय पूछे गये प्रश्नों का सही एवं सटीक उत्तर दे सके। नौकरशाही सम्मेलन समितियों में भी अपने विभागों को प्रभावित करने वाले विषयों पर परामर्श देने के लिए भाग लेते हैं।

प्रशासन नीति निर्माण के साथ-साथ नीति क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक राजनीतिक शक्ति का संगठन भी करते हैं।

■ प्रतिद्वन्द्वी हितों के बीच समायोजन—नौकरशाही का कार्य प्रतिद्वन्द्वी हितों के बीच समायोजन करना है। वह व्यवस्थापन के कार्य विवेकपूर्ण तरीके से करती है। ऐसा करने से उसकी शक्तियों में वृद्धि होती है। प्रशासन सार्वजनिक हित सम्बन्धी कार्यों को आधार बनाकर अधिक से अधिक विवेक का प्रयोग करने लगते हैं। प्रशासनिक प्रभाव के कारण सामान्य हित के पीछे विशेष हितों को गौण बना दिया जाता है। सामान्य हित के प्रति नौकरशाही का पृथक् भावदण्ड है और वह विशेष हित के दबाव को मुला देती है। अधिकारीगण अपने अभिकरण या विभाग को एक विशेष हित का प्रतिनिधि मानते हैं।

यही कारण है कि अन्य विभागों के प्रतिनिधित्व को वह अपना प्रतियोगी मान लेते हैं। उच्च स्तरीय प्रशासक अपने विवेक का प्रयोग अपने अभिकरण विभाग द्वारा सेवित सबसे अधिक शक्तिशाली समूह को प्रोत्साहित करने के लिए करते हैं। प्रशासक या नौकरशाही किसी भी कार्य को व्यावहारिकता प्रदान करने से पूर्व उस पर अनेक राजनीतिक महतुओं को ध्यान में रखती है। अगर किसी अभिकरण या विभाग को जीवित रहना है तो उसे अपनी स्थिति का मूल्यांकन एवं व्यवहार राजनीतिक वास्तविकताओं में रहकर करना चाहिए।

6 नीति क्रियान्वयन—वास्तव में नौकरशाही का प्रमुख कार्य नीति क्रियान्वयन है। अतः नीति क्रियान्वयन पर नौकरशाही का प्रभाव अधिक महत्वपूर्ण है। प्रशासन अपने विवेक से कई बार व्यवस्थापिका के निर्णयों की क्रियान्विति को रोक देता है जो जनमत विरोधी होते हैं। प्रशासनिक पदाधिकारी व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित नीति को क्रियान्वित करने के लिए सम्बन्धित नियम और विनियम तैयार करते हैं।

7 नैतिक और व्यावसायिक बातों के बीच संतुलन स्थापन—कई बार नैतिक और व्यावसायिक मूल्यों के बीच विरोध की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। प्रशासनिक अधिकारी ऐसी स्थिति में निर्णय लेते समय व्यक्तिगत नैतिकता और व्यावसायिक मूल्यों, दोनों का ध्यान रखता है। वह किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर अपने व्यक्तिगत मूल्य के कारण विरोध का सामना नहीं करना चाहता है।

■ सरकारी कार्य सम्पन्न करना—नौकरशाही नीति रचना पर प्रभाव डालती है इसका यह अर्थ नहीं है कि वह उसकी क्रियान्विति के सम्बन्ध में रुचि नहीं लेती है। सरकार के साधारण से साधारण कार्य भी नौकरशाही को ही करने होते हैं। नौकरशाही नागरिकों के जीवन को प्रभावित करने वाले अनेक कार्य प्रतिदिन करती है।

नौकरशाही के दोष

नौकरशाही ही स्थायी प्रशासन है। इसके अभाव में नीतियों का क्रियान्वयन असम्भव है। जैसा कि इस अध्याय के प्रारम्भ में बताया गया है कि नौकरशाही बदनाम है। इसे सदैव बुरा शब्द माना जाता है। इसके विरुद्ध कई प्रकार की आलोचनाएँ प्रस्तुत की जाती रही हैं। नौकरशाही की संरचना एवं इसमें कार्य करने वाले कर्मचारियों द्वारा नियमों की कठोरता को प्रोत्साहन दिया जाना इसके विरोध का प्रमुख कारण रहा है। यह विरोध में नौकरशाही के बाहर के लोगों द्वारा किया जाता है। नौकरशाही की शक्ति के कारण आम जनता की स्वतंत्रता को खतरा उत्पन्न हो जाता है। इसी शक्ति के कारण ही तात्पर्यताशाही, तानाशाही आदि बुराइयों नौकरशाही में विद्यमान होती हैं।

रेम्जेम्बोर तथा लार्ड हीवर्ट नौकरशाही के प्रमुख आलोचकों में से हैं। रेम्जेम्बोर के मतानुसार — "नौकरशाही की शक्तियों प्रजातन्त्र के आदरण के नीचे फटती फूटती हैं। लार्ड हीवर्ट ने नौकरशाही को नवीन निरकुशता नाम दिया है जिसका उत्तरदायित्व

व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के प्रति है। रेम्जेम्योर ने नौकरशाही की तुलना अग्नि से की है जो कि सेवक के रूप में बहुमूल्य सिद्ध होती है और मालिक या स्वामी बन जाने पर घातक सिद्ध होती है।

अमेरिका के राष्ट्रपति हूवर का विचार था कि नौकरशाही में आत्मस्थिरता आत्मविस्तार और अधिक शक्ति की मांग—तीन ऐसी प्रवृत्तियाँ हैं जो कभी सतुष्ट नहीं हो सकती हैं। नौकरशाही में शक्ति की अत्यधिक भूख होने के कारण वह धीरे-धीरे निर्माण के कार्य को भी अपनाती जाती है।

नौकरशाही की आलोचना करते समय नौकरशाही में निम्नलिखित दोषों को उजागर किया गया है—

1 जनसाधारण की माँगों की उपेक्षा—नौकरशाही का प्रथम दोष है कि यह जनसाधारण की माँगों की उपेक्षा करती है। वह स्वयं को लोकहित की अभिभावक मानती है। नौकरशाही का मानना है कि वह जन-हित की सही व्याख्या कर सकती है। अगर लोकमत जनहित का विरोधी है तो नौकरशाही उसकी उपेक्षा करने में कोई कसर नहीं छोड़ती। इसी तर्क सगत विचार के आधार पर नौकरशाही जनमत की किसी भी माँग का विरोध करती है। वह राजनीतिक परिवर्तित वातावरण के अनुसार प्रतिक्रिया नहीं करती।

2 लाजलीलाशाही—नौकरशाही का दूसरा दोष लाजलीलाशाही है। इसके कार्यों में पर्याप्त देरी होती है। इसके सम्पूर्ण कार्य नियमों द्वारा सम्पादित होते हैं। पदाधिकारी औपचारिकताओं में अधिक विश्वास करते हुए विनियमों का कठोरता से पालन करते हैं। फलतः कार्य की सम्पन्नता में बाधा पहुँचती है। वे जनता की सेवा के स्थान पर औपचारिकताओं को अपना उद्देश्य बना लेते हैं। साध्य के स्थान पर साधन उनके लिए अधिक महत्वपूर्ण हो जाता है।

3 शक्ति प्रेम—नौकरशाह शक्ति के भूखे होते हैं। विभिन्न विभागों के नौकरशाह शक्ति संघर्ष में रत रहते हैं और लोकहित को भूल जाते हैं। स्थायी नागरिक सेवा के सदस्य प्रजातंत्र के नाम पर विभागों की शक्ति में निरन्तर वृद्धि करते जा रहे हैं और शक्तियों के उत्तरदायित्व के सिद्धान्त ने सम्पूर्ण शक्तियाँ स्वयं में केन्द्रित कर ली हैं।

4 पृथक्तावादी विभागीय प्रवृत्ति—लोककल्याणकारी राज्य में प्रत्येक कार्य के लिए पृथक्-पृथक् विभाग गठित किये जाते हैं। प्रत्येक विभाग अपने ही हित और विभाग पर ध्यान केन्द्रित रखता है। नौकरशाही में समाज से पृथक् रहकर कार्य करने की प्रवृत्ति होती है। इस वर्ग के लोग स्वयं को दूसरे वर्गों से श्रेष्ठ समझते हैं। अतः वह न केवल दूसरे विभागों से बरन् आम जनता से भी पृथक् हो जाते हैं। प्रत्येक विभाग अपने आप को स्वतंत्र और पृथक् इकाई मानने लगता है और इस बात को भूल जाता है कि वह किसी बड़े समग्र भाग का एक भाग है। वह अपने अधिकार क्षेत्र को ही अपनी अन्तिम सीमा मानने लगता है।

■ **प्राचीनता के समर्थक**—नागरशाही के सदस्य प्राचीन परम्पराओं और रीति-रिवाजों के समर्थक होते हैं। वे नवीनता और विकास का विरोध करते हैं। जो व्यवहार प्रचलित परम्परानुसार है जिसका पालन करने का वे अभ्यस्त होते हैं। उसे ही नागरशाही उचित समझती है।

■ **तानाशाही प्रवृत्तियाँ**—नागरशाही का एक दावा यह भी है कि इसकी प्रवृत्ति निरंकुश है। इंग्लैण्ड में लार्ड चीफ जस्टिस हीवर्ट ने नागरशाही में बढ़ती हुई शक्ति को तानाशाही का नया रूप बताया है। उनका कहना है कि प्रशासनिक तानाशाही के बढ़ने के कारण नागरिका की स्वतन्त्रता धीरे-धीरे समाप्त हो जाती है। ब्रिटिश नागरशाही का भूल्याकन करते हुए हीवर्ट ने यह तर्क दिया है कि इस समय व्यक्तिगत अधिकार और स्वतन्त्रताएँ खतरे में हैं, क्योंकि नागरशाही के मनोवृत्ति के अधिकारी कुछ ऐसे विचारों के साथ काम करते हैं कि :-

- (i) कार्यपालिका का कार्य शासन करना है।
- (ii) शासन करने के लिए उपयुक्त व्यक्ति विशेषज्ञ है।
- (iii) प्रशासन कला में विशेषज्ञ स्थायी अधिकारी होते हैं जो प्राचीन और निपेधात्मक साधनों का प्रदर्शन करते हैं। वे अपने आपको महान् कार्य में योग्य मानते हैं।
- (iv) वे विशेषज्ञ वस्तुस्थिति के अनुसार कार्य करते हैं और स्वयं को परिस्थिति अनुसार ढालने की क्षमता रखते हैं।
- (v) विशेषज्ञों के लाभदायक कार्यों को दो प्रमुख बाधाओं द्वारा रोका जाता है—एक है ससद की सम्प्रभुता और दूसरी है कानून का पालन।
- (vi) अबोध जनता में जो अन्ध भक्ति कायम रहती है वह इन बाधाओं को दूर करने में बाधक बन जाती है। विशेषज्ञों को चाहिए कि वे ससद के प्रभुत्व को प्रभावहीन बनाने के लिए कानून के शासन को अपनाए।
- (vii) इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए नागरशाही को सार्वदीय जामा पहना कर पहले अपने हाथ में मनमानी शक्ति प्राप्त लेनी चाहिए और उसके बाद कानूनी अदायकों का विरोध करना चाहिए।
- (viii) नागरशाही का यह कार्य उस समय अधिक सरल होगा जबकि वह—
 - (क) एक मोटी रूपरेखा के रूप में विधान प्राप्त कर सके
 - (ख) अपने नियमों आदेशों और विनियमों से उस विधान की रिक्तता की पूर्ति कर सके
 - (ग) ससद के लिये अपने नियमों आदेशों एवं विनियमों पर रुक लगाना कठिन या असम्भव बना दे
 - (घ) उसके लिये ऐसी कानूनी शक्ति प्राप्त कर सके,
 - (ङ) अपने स्वयं के निर्णय को अंतिम बना सके

- (च) ऐसा प्रबन्ध कर सके कि उसके निर्णय के तथ्य की वैधता प्रमाण बन सके
- (छ) कानूनी प्रावधानों पर परिवर्तन करने की शक्ति प्राप्त कर सके
- (ज) कानूनी न्यायालय में किसी प्रकार की अपील को रोक सके या उपेक्षा कर सके।

(1५) यदि विशेषज्ञ लार्ड चांसलर से मुक्ति पा सके न्यायाधीशों के पद को नागरिक सेवा की एक शाखा के रूप में घटा सके। मुकदमों में पहले से ही अपनी राय प्रकट करने के लिए न्यायाधीशों को बाध्य कर सके तो सारी बाधाएँ दूर की जा सकती हैं।

7 प्रजातन्त्रीय सस्थाओं के प्रति उदासीनता—नौकरशाही सदैव प्रजातन्त्रीय सस्थाओं के प्रति उदासीन रही है। नौकरशाही पचासवीं राज व्यवस्था के अन्तर्गत स्थापित जनतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की सस्थाओं और नगर स्थानीय स्वशासन सस्थाओं के प्रतिनिधियों को विशेष महत्त्व नहीं देती है।

8 श्रेष्ठता की भावना—नौकरशाही में, अधिकारियों में श्रेष्ठता की भावना आ जाती है। नौकरशाही के पास सत्ता है। उन्हें कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं। अतः वह स्वयं को जनता से अलग और श्रेष्ठ समझने लगते हैं। वे स्वयं घमण्ड में फूले रहते हैं और साधारणजन को डींग समझते हैं। नौकरशाह स्वयं को शासक समझने लगते हैं और जनता को अपना शासित समझ व्यवहार करते हैं।

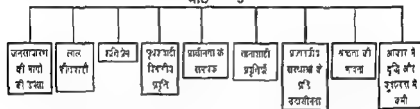
9 आकार में वृद्धि और कुशलता में कमी—नौकरशाही अपने आकार में वृद्धि करने और कर्मचारियों की संख्या को बढ़ाने की प्रवृत्ति रखती है। नौकरशाही के प्रारम्भिक आकार को देखने से पता चलता है कि हर विभाग का आकार पहले की अपेक्षा दुगुना और तिगुना हो गया है। अपनी शक्ति बढ़ाने के लिए नौकरशाही काम न होने पर भी अपने आकार में वृद्धि करती रहती है। कर्मचारियों की संख्या में निरन्तर वृद्धि होती जा रही है। विभाग के कई पद शोषण शाखाएँ व उपशाखाएँ खुल गई हैं परन्तु कार्यकुशलता बढ़ने के स्थान पर घटती जा रही हैं। लन्दन इकॉनामिस्ट में 16 नवम्बर 1955 के अंक में इस सिद्धान्त को प्रकाशित कर सबको आश्चर्यचकित कर दिया कि आकार के बढ़ने से काम की मात्रा कम होती है। आकार व काम की मात्रा के बीच कोई सम्बन्ध नहीं है। यह नियम पार्किन्सन नियम के नाम से पुकारा जाता है।

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि नौकरशाही अनेक दोषों से पीडित रहती है। प्रो रॉबिन्सन ने लिखा है "नौकरशाही जिन दोषों से दूषित रहती है वे हैं— अधिकारियों के आत्म महत्त्व का अतिशयपूर्ण भाव अथवा अपने कार्यालय को अनावश्यक महत्त्व व्यक्तिगत नागरिकों की सुविधाओं या भावनाओं के प्रति उदासीनता विभागीय निर्णयों की सत्ता की लोचहीनता एवं बाध्यकारिता (चाहे वे व्यक्तिगत मामला में कितने ही अन्यायपूर्ण क्यों न हों) विनियमों व औपचारिकताओं के प्रति रुझान प्रशासन की विशेष इकाइयों की क्रियाओं

को अधिक महत्व और सरकार को एक सम्पूर्ण रूप में देखना न पहचानना कि प्रशासनिक और प्रशासितों के बीच रिश्ता सम्बन्ध प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया का एक मूलभूत भाग होता है।" नौकरशाही के सम्बन्ध में प्रा. लारकी ने लिखा है कि— "इसमें नियत कार्य के प्रति भावना रहती है नियमों की लाचशीलता का बलिदान किया जाता है निर्णय लेने में देरी की जाती है तथा प्रयास करने से घना किया जाता है।"

नौकरशाही के उक्त दोषों को नीचे चार्ट-5 में दर्शाया गया है—

चार्ट - 5



नौकरशाही के दोषों को दूर करने हेतु सुझाव

नौकरशाही के दोषों को दूर करने तथा उसे उपयोगी बनाने के लिए विचारकों ने निम्नलिखित सुझाव दिए हैं—

1 सत्ता का विकेन्द्रीकरण—नौकरशाही की शक्तियों को विकेन्द्रित किया जाना चाहिए। अधिकारियों में सत्ता का अत्यधिक केन्द्रीकरण होने से उनमें नौकरशाही पनपती है। उनमें पृथक्ता, भावहीनता, सोचहीनता रथानीय रिथति के बारे में अनभिज्ञता, कार्य में देरी आरम तुष्टि आदि बुराइयों जन्म लेती हैं।

2 योग्य मंत्रियों की नियुक्ति एवं नियंत्रण—नौकरशाही को नियंत्रित करना मंत्रियों का कार्य है। यदि मंत्री योग्य और कुशल होंगे तो वे सरकारी सेवकों पर नियंत्रण रख सकेंगे। नहीं तो सरकारी सेवक मंत्रियों पर हावी होकर जनता की स्वतंत्रता के लिए खतरा उत्पन्न कर देंगे।

3 सामान्य जनता के प्रति जवाबदेह—लोक प्रशासन में नौकरशाही के दोषों को दूर करने के लिए इसे सरसद, कार्यपालिका और जनता के प्रति जवाबदेह बनाना चाहिए। नौकरशाही ऐसा होने पर स्वयं को जनता से पृथक् नहीं समझेगी।

4, प्रत्यायोजित विधि निर्माण में कमी—नौकरशाही की निरकुशता का प्रमुख कारण प्रत्यायोजित विधि निर्माण है। अतः नौकरशाही को अधिक उपयोगी बनाने के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्यायोजित विधि निर्माण की मात्रा में कमी लार्ई जाय।

5 प्रशासनिक न्यायाधिकरण—ऐसे प्रशासनिक न्यायाधिकरण की स्थापना की जानी चाहिए, जहाँ सामान्य नागरिक, सेवकों के विरुद्ध अपनी शिकायतें रख सकें और उनको दूर करा सकें। यह सुविधा भदभाव रहित प्रदान की जानी चाहिए।

6 विभिन्न वर्गों का प्रतिनिधित्व—नागरिक सेवकों के समाज के विभिन्न आर्थिक और सामाजिक वर्गों का प्रतिनिधित्व कराना चाहिए जिससे सभी को समान रूप से न्याय प्राप्त हो सके और किसी के साथ अनुचित भ्रष्टाचार न किया जाए।

7 प्रभावशाली संचार— प्रशासनिक संगठन की संचार व्यवस्था प्रभावशील होने के साथ-साथ प्रशासक और प्रशासित के मध्य भी प्रभावशील होनी चाहिए। पत्र व्यवहार सदेशों का आदान-प्रदान व अन्य संचार माध्यमों से दोनों— प्रशासक और प्रशासित को एक-दूसरे की बात कहने व सुनने की पर्याप्त सुविधाएँ उपलब्ध होनी चाहिए।

8 प्रशासन के बाहरी लोगों का योगदान— प्रशासन को अधिक उपयोगी बनाने के लिए उसे जनसाधारण का योगदान भी प्रदान किया जाना चाहिए। ऐसी व्यवस्था करने पर उसे सही प्रजातांत्रिक प्रशासन बनाया जा सकता है। प्रशासन को जन आक्रोशों के अनुरूप बनाया जा सकता है। नौकरशाही में उत्तरदायी प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिल सकता है। नौकरशाही में सुधारात्मक प्रवृत्ति का उदय हो सकता है।

रॉबिन्सन ने नौकरशाही के दोषों को दूर करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए हैं—

- 1 सरकारी कर्मचारियों में जनता के प्रति उत्तरदायी होने की भावना उत्पन्न करना तथा उनमें अपने को विशेषाधिकार सम्पन्न विशिष्ट वर्ग समझने की प्रवृत्ति को रोकना।
- 2 सिविल सर्विस में विभिन्न सामाजिक तथा आर्थिक वर्गों का प्रतिनिधित्व करना।
- 3 प्रशासन में सामान्य नागरिकों अर्थात् गैर सरकारी व्यक्तियों को सक्रिय रूप से भागीदार बनाना।



राजनीतिक दल तथा दबाव समूह

‘राजनीतिक दल अनिवार्य है। कोई भी बड़ा स्वातंत्र्य देश उसके बिना नहीं रह सकता है। किसी व्यक्ति ने यह नहीं दिखाया कि लोकतंत्र उनके बिना कैसे चल सकता है। य मतदाताओं के समूह की अराजकता में से व्यवस्था उत्पन्न करते हैं। यदि दल कुछ बुराईया उत्पन्न करते हैं तो वे दूसरी बुराईयों को दूर या कम भी करते हैं।’

—लार्ड ब्राइस

आज राज्यों की जनसंख्या वृद्धि एवं विशाल आकार के कारण प्रत्यक्ष लोकतंत्र सम्भव नहीं है। सभी राज्यों ने अप्रत्यक्ष या प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र स्वीकार किया है। जनता द्वारा निर्वाचन और शासन व्यवस्था के संचालन में राजनीतिक दलों की अहम भूमिका है। ‘राजनीति’ शब्द का उच्चारण करते समय उसमें राजनीतिक दलों की ध्वनि स्वतः झरकित होती है। लोकतंत्र रूपी गाड़ी को खींचने के लिए राजनीतिक दल पहिये हैं। लोकतंत्र का स्वरूप चाहे जो हो राजनीतिक दलों की अनुपस्थिति में उसकी कल्पना ही नहीं की जा सकती है। अतः वर्तमान समय में राजनीतिक दलों का लोकतंत्र में महत्त्व है।

शासन नीति का संचालन यस्तुतः राजनीतिक दलों के हाथ में होता है। दल ही जनता के नाम पर राजकार्य का संचालन करते हैं। यही कारण है कि राजनीतिशास्त्र के अनेक विद्वानों ने निर्वाचक वर्ग के समान राजनीतिक दलों को भी सरकार का अन्यतम चतुर्थ अंग माना है। प्रो. मुनरो के शब्दों में — ‘लोकतन्त्रात्मक शासन दलीय शासन का ही दूसरा नाम है— विश्व के इतिहास में कभी भी ऐसी सरकार नहीं रही है जिसमें राजनीतिक दलों का अस्तित्व नहीं रहा है।’

राजनीतिक दलों का लोकतंत्र में महत्त्व

प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों दल के अनुसार कार्य करते हैं। व्यवस्थापिका और कार्यपालिका तो केवल सचिवालय में वर्णित सरकार के अलग-अलग कार्यों के सम्पादन हेतु आवरण हैं। यस्तुतः दोनों अंगों के संचालन की वास्तविक शक्ति दल में ही निहित होती है। वर्तमान लोकतन्त्रात्मक समाज में यह शक्ति किसी न किसी रूप में विद्यमान होती है। नागरिकों के राजनीति में प्रवेश का सारथागत साधन राजनीतिक दल है। चुनाव के दिनों में राजनीति दल मतदाता में

राजनीतिक जागृति उत्पन्न करते हैं। वे राजनीतिक दृष्टि से राष्ट्र को जीवित रखने में सहायता करते हैं। वे राजनीति में मतदाता की रुचि उत्पन्न करते हैं और उनका ध्यान महत्त्वपूर्ण समस्याओं की ओर आकर्षित करते हैं। ध्यानाकर्षण के लिए दलीय सामग्री को जनता में बँटते हैं। आम सभाओं का आयोजन कर बहुत से व्याख्यान देते हैं। दल अपने कार्यक्रमों का जाता के सामने रखने के लिये चुनाव घोषणा-पत्र प्रकाशित करते हैं। मतदान से पूर्व दल के कार्यकर्ता घर-घर जाकर जनता से वोट मांगते हैं और अपने दृष्टिकोण से मतदाता को परिचित कराते हैं। जब मतदान होता है तो मतदाता का मतदान केन्द्र पर आने के लिए आग्रह करते हैं और उन्हें मतदान की विधि समझाते हैं। वे निर्वाचनों में अपने प्रतिनिधि खड़े करते हैं। दल ही लोकमत के निर्माण तथा अभिव्यक्ति के सर्वोत्तम साधन तथा नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा देते हैं।

यू तो किसी भी शासन में राज्य के हजारों लोग राज्य की विभिन्न समस्याओं पर सोचते हैं। किन्तु जब तक उनके विचारों और दृष्टिकोणों को दलीय आवरण द्वारा व्यवस्थित और क्रमबद्ध नहीं किया जाता तब तक शासन निष्क्रिय ही बना रहेगा। राजनीतिक प्रक्रिया को जोड़ने सरल करने एवं स्थिर बनाने का कार्य राजनीतिक दल करते हैं।

राजनीतिक दलों में चाहे कितनी ही बुराईयाँ क्यों न हों परन्तु इसमें सन्देह नहीं है कि इन्होंने प्रत्येक दिशा में लोकतन्त्र रूपी बाँधे को विकसित करने और उनकी जड़ों को मजबूत करने में अद्वितीय कार्य किया है। अमेरिका का संविधान बहुत कठोर है। दलों के कारण यहाँ के संविधान में कुछ लचीलापन आया है और वह प्रगतिशील बन सका है। अमेरिका में राष्ट्रपति प्रायः उसी दल से सम्बन्धित होता है जिस दल का बहुमत यहाँ कांग्रेस (संसद) में होता है। ऐसी स्थिति में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका दोनों अंगों में सहयोग उत्पन्न हो जाता है। सरसदात्मक शासन वाले राज्यों में तो सरकार ही उसी दल की होती है जिसका विधानमण्डल में बहुमत होता है। इससे सरकार का संचालन आसान हो जाता है। विरोधी दल की भी महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। वह सत्तारूढ़ दल की ज्यादतियों की आलोचना कर देश की बड़ी भारी सेवा करते हैं। फलतः जनता की स्वतन्त्रता को कोई खतरा नहीं रहता है और न ही देश के तानाशाह बन जाने का भय रहता है।

राजनीतिक दलों के न रहने पर अधिकात्मक और सरसदात्मक दोनों सरकारों को कठिनाइयों का सामना करना पड़ेगा। विधानमण्डल में ऐसे निर्दलीय उम्मीदवार चले जाएँगे जो असंगठित और अनुशासन हीन होंगे तथा उनकी कोई नीय या कार्यक्रम नहीं होगा। सरसदीय व्यवस्था में देश के मुखिया को मंत्रिमण्डल का चयन करने में कठिनाई का सामना करना पड़ेगा। मंत्रिमण्डल और विधानमण्डल (व्यवस्थापिका) में असहयोग व्याप्त होगा। ऐसी स्थिति में सरकार का संचालन असम्भव हो जायेगा। इसलिए मैकाइवर ने कहा है कि 'बिना राजनीतिक दलों के न तो सम्यक नीति निर्धारित की जा सकती है न संवैधानिक आधार पर विधान मण्डलों के लिये निर्वाचनों की उचित व्यवस्था की

जा सकती है, और न ही बिना राजनीतिक दलों के ऐसी मान्य राजनीतिक संस्थाओं और निकायों की स्थापना की जा सकती है जिनके द्वारा दलों का सत्ता और अधिकार प्राप्त होते हैं।*

लॉवेल ने यही बात दूसरे पर बहुत सुन्दर ढंग से प्रकट की है— 'किसी बड़े देश में सर्वसाधारण के शासन की कल्पना कोरी मनगढ़न्त कल्पना मात्र है क्योंकि जहाँ कहीं व्यापक और विस्तृत मतधिकार हैं वहाँ दलों की उपस्थिति अनिवार्य है और नि सन्देह शासन का नियंत्रण उस दल के हाथों में रहेगा जिसका बहुमत होगा अर्थात् जिसके पक्ष में सर्वसाधारण का बहुमत होगा।*

स्पष्ट है राजनीतिक दल लोकतंत्र की रक्षा के लिए अत्यन्त उपयोगी हैं। इनके अभाव में या तो कोई दल नहीं होगा या एक दलीय पद्धति होगी। यदि प्रगाढशास्त्री विरोधी दल न होगा तो सरकार के निरंकुश होने की सम्भावना बनी रहेगी। राजनीतिक दल असंख्य मतदाताओं की भीड़ के स्थान पर व्यवस्था स्थापित करते हैं। मेरियट दलों को सरकार की पूरक संस्था मानते हैं।

राजनीतिक दल की परिभाषा

विभिन्न विद्वानों ने राजनीतिक दल को निम्न प्रकार से परिभाषित किया है —

लीकॉक के अनुसार— 'राजनीतिक दल संगठित नागरिकों के उस समुदाय को कहते हैं जो एकदुष्टे मिलकर एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करते हैं। उनके विचार सार्वजनिक प्रश्नों पर एक जैसे होते हैं और एक सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मतदान की शक्ति का प्रयोग करके सरकार पर अपना कब्जा जमाना चाहते हैं।*

गैटेल के शब्दों में— 'राजनीतिक दल नागरिकों का वह समुदाय है जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करता है और अपने मतदान की शक्ति का प्रयोग करके सरकार को नियंत्रित करना तथा अपनी सामान्य नीति की पूर्ति करना चाहता है।*

मिलब्रनडस्ट के अनुसार— 'एक राजनीतिक दल उन नागरिकों का एक संगठित समूह है जिनके राजनीतिक विचार एक से होते हैं तथा जो एक राजनीतिक इकाई की तरह काम करके सरकार पर नियंत्रण करने की चेष्टा करते हैं।*

एडमण्ड बर्क के अनुसार— 'राजनीतिक दल ऐसे लोगों का समूह होता है जो किसी सिद्धान्त के आधार पर जिस पर वे एक मत हो अपने सार्वजनिक प्रयत्नों द्वारा जनता के हित में काम करने के लिए एकता से बंधे हों।*

मेकडुपर के शब्दों में— 'राजनीतिक दल किसी विशेष नीति या सिद्धान्त का समर्थन करने के लिए उस सभा या समिति को कहते हैं जो वैधानिक उपायों का प्रयोग करके उसी सिद्धान्त या नीति द्वारा सरकार का निर्माण करने का प्रयत्न करें।*

राजनीतिक दल को सामाजिक समूह मानते हुए हर्बर्ट साइमन कहते हैं— 'इस प्रकार के समूह अन्तर्-निर्भर प्रणाली की व्यवस्थाएँ हैं। जिनके अन्तर्गत अनेक प्राथमिक समूह अवश्य निहित हैं और ये व्यवस्थाएँ ऐसे गुणितसंगत व्यवहार के निर्देशन

से प्रेरित होती है जिसका प्रयाजन उन लक्ष्यों की प्राप्ति करना है जो सर्वमान्य की अभिव्यक्ति तथा प्रपञ्चाओं से सम्बद्ध है।

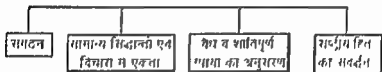
न्यूगेन के अनुसार- एक स्वतंत्र समाज में नागरिकों के उस व्यवस्थित समुदाय को राजनीति दल कहते हैं जो शासन-तंत्र को नियंत्रित करना चाहता है और उसके लिए जन सहमति में भाग लेकर अपनी कुछ सदस्यों को सरकारी पदा पर भ्रमण का प्रयास करता है।

उक्त परिभाषाओं से स्पष्ट होता है कि राजनीति दल एक व्यक्तियों का विभाग है जो सार्वजनिक प्रश्नों पर सामान्य दृष्टिकोण रखते हैं। पहले दल के सामूहिक प्रयास से शासन में स्थान प्राप्त करते हैं फिर दल के उद्देश्यों को क्रियान्वित करने में दिशान्वयन रखते हैं। संक्षेप में व्यक्तियों का समूह जो सामान्य उद्देश्य प्राप्ति के लिए कार्यरत है दल कहलाता है। राजनीतिक उद्देश्य से प्रेरित व्यक्ति समूह राजनीतिक दल कहलाते हैं।

राजनीतिक दल की विशेषताएँ

उपर वर्णित विभिन्न विद्वानों द्वारा परिभाषित राजनीतिक दलों में निम्न लिखित विशेषताएँ पाई जाती हैं-

राजनीतिक दल की विशेषताएँ



1 संगठन-दल की स्थायी एवं भद्रबल बनाए रखने के लिए संगठन का होना आवश्यक है। संगठन से तात्पर्य है कि दल के कुछ अपने लिखित एवं अलिखित नियम उपनियम कार्यलय पदाधिकारी आदि चर्चित जा दल के सदस्यों को अनुशासित रखते हैं। संगठन के अभाव में दल के अनुयायी एक बिखरी हुई भीड़ मात्र होगी और वे अपने उद्देश्यों को पूरा नहीं कर पायेंगे। राजनीतिक दलों की शक्ति उनके संगठन पर निर्भर करती है। संगठन द्वारा दल शक्ति प्राप्त करते हैं। वस्तुतः संगठन ही राजनीतिक दल की शक्ति का आधार स्तम्भ है। जिसके कारण वह राजनीति प्रयोग को अपने हाथ में करने में समर्थ हो जाता है।

2 सामान्य सिद्धान्तों व विचारों में एकता-दल व्यक्तियों का ऐसा समूह होता है जिसके सदस्य सार्वजनिक प्रश्नों पर एक से विचार रखते हैं। इन प्रश्नों की बागीकृतियों पर उनमें मतभेद हो सकता है। परन्तु दल के सभी सदस्य मौलिक सिद्धान्तों पर एक मत होत हैं। यदि दल की नीतियों और विचारधारा के प्रति उसके सदस्यों में असहमति है तो उस दलीय संगठन को एक इकार्ड के रूप में कार्य कर सकता प्रभावशाली नहीं होता है। सिद्धान्तों की एकता दल को ठोस आधार प्रदान करती है। सिद्धान्तिक व विचारों की

एकता के अभाव में दल की जड़ हिल जायेगी और उसका विघटन हो जायेगा। अतः यह आवश्यक है कि राजनीतिक दल के प्रत्येक अनुयायी को सदस्य को अपने दल के विरिद्ध विचारों व सिद्धान्तों में विरोध रखना चाहिए और राजनीतिक दलों की विभिन्नता या अन्तर सिद्धान्तों की विभिन्नता ही होना चाहिए।

3. **बंध व शांतिपूर्ण उपायों का अनुसरण**—राजनीतिक दलों को अपने लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए सदा बंध व शांतिपूर्ण उपायों का अनुसरण करना चाहिए। ग्रेट ब्रिटन, अमेरिका, फ्रांस, भारत आदि राज्यों में विविध राजनीतिक दल अपने विचारों का जन्म में प्रचार करते हैं। नागा को अपना अनुयायी बनाने का प्रयत्न करते हैं और युद्ध के समय मतदाताओं को मत प्राप्त कर विधानमण्डल में अपना दलगत स्थापित करने का प्रयास करते हैं। राजनीतिक दल के कार्य का यही तरीका होता है। पर इतिहास से हमें यह पता चलता है कि अनेक दल केवल बंध व शांतिपूर्ण उपायों से सतुष्ट नहीं रहते हैं। वे गुप्त उपायों द्वारा राजस्व क्रांति करके या अपनी व्यक्तिगत रोगों की समीक्षा कर राजसक्ति प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं और इन अवैध उपायों से अपनी सरकार का निर्माण कर अपने विचारों को क्रिया में परिणित करते हैं। जर्मनी में नाजी दल ने, इटली में फ़ैसिस्ट दल ने इसी ढंग से शक्ति प्राप्त की थी। रूस में बोलशेविक दल ने जासूसों को प्रतिष्ठा से सम्मान से सत्ता प्राप्त कर अंगदस्थ किया था। इसी भाँति चीन में साम्यवादी दल ने घ्यांग-काई शैक की सरकार का हटाकर स्वयं को सत्तारूढ़ किया। नेपाल में भी एक दल ने इसी प्रकार से शक्ति प्राप्त करने का प्रयास 1950 में किया था। पर लोकतंत्र के लिए जिन राजनीतिक दलों का उपयोग है उनके लिए आवश्यक है कि वे बंध उपदेशों का अपलम्बन करें और मतपेटी का ही शक्ति प्राप्त करने का एक मात्र साधन समझें।

4. **राष्ट्रीय हित का सम्बर्धन**—राजनीतिक दलों के लिए यह आवश्यक है कि उनका निर्माण जिन सिद्धान्तों एवं विचारों के अनुसार हुआ हो, उनका उद्देश्य राष्ट्रीय हित हो। किसी विशेष जाति या वर्ग के हितों को ध्यान में रखकर भी राजनीतिक दलों का निर्माण किया जाता है। विशेषतः भारत में राष्ट्रीय दलों के साथ क्षेत्रीय दलों का भी उद्भव हुआ है। द्राविड मुन्नेत्र कळगम अथवा अक्कली दल इस प्रकार के क्षेत्रीय दल है जो क्षेत्रीय अथवा धार्मिक आधारों पर समर्थित है जिन्होंने धुनायी प्रक्रिया से राजनीतिक सत्ता प्राप्त कर अपनी नीतियों का प्रियान्वयन करने का प्रयास किया है। इनका उद्देश्य विरिद्ध दलों के हितों का सम्पादन था। पर लोकतन्त्रात्मक शासन के लिए इस प्रकार के दल हानिकारक होते हैं। लोकतन्त्र के लिए उन्हीं राजनीतिक दलों का उपयोग है जो राष्ट्रीय हितों की दृष्टि में रखकर सम्पूर्ण राष्ट्र के लिए किसी विशिष्ट नीति का निर्माण करें और जनता में उसका प्रचार कर शक्ति प्राप्त करें तथा फिर अपनी नीति व विचारों के अनुसार राष्ट्रीय हितों का सम्बर्धन करें।

उक्त विशेषताओं का ध्यान में रखकर गठित राजनीतिक दल का लक्ष्य इस प्रकार रखा जा सकता है— "राजनीतिक दल मनुष्यों के उस समूह को बनाते हैं जिसके सामंजसिक प्रयोगों के सम्बन्ध में कुछ विशिष्ट विचार हो और जो उन विचारों

काफी प्रभाव पड़ता है। एक सामान्य आर्थिक कार्यक्रम द्वारा ही राजनीतिक दल समाज के विभिन्न वर्गों में सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करता है।

4 **वातावरण का प्रभाव**—दल के निर्माण में वातावरण का प्रभाव होता है। बालक जिस वातावरण में रहता है उसका व्यापक प्रभाव उसके मानस पर पड़ता है। साम्यवादी वातावरण में पला बड़ा बालक उस दल का स्वतः अनुयायी बन जाता है। इंग्लैण्ड में आज भी कई ऐसे परिवार हैं जिनके सदस्य अनुदारवादी दल के कार्यक्रमों में परम्परागत रूप से विश्वास रखते हैं।

5 **जातीय आधार**—राजनीतिक दलों के निर्माण में जाति एक आधार है। जैसे—जर्मन में नाज़ी पार्टी भारतवर्ष में अखिल भारतीय परिगणित सघ का आधार जाति है। दक्षिण अफ्रीका और दक्षिण रोडेशिया में काले गोरो ने अपनी-अपनी रक्षा के लिये अलग-अलग सघ बना रखे हैं।

6 **नेतृत्व**—प्रायः राजनीतिक दल अपने उच्चतम नेता के व्यक्तित्व की प्रतिष्ठावा होता है। वह जिन आदर्शों को आगे बढ़ाना चाहता है, उसके अनुयायी बिना समझ-बुझे उसी के साथ में दलते जाते हैं क्योंकि दल में प्रत्येक व्यक्ति न तो विचारशील होता है और न ही उसमें तार्किक बुद्धि होती है। यह तो नेता के चारों ओर घूमने वाला नक्षत्र मात्र होता है।

7 **विचारधारा आधार**—राउरीक के शब्दों में, 'एक राजनीतिक आन्दोलन को जीवित रखने के लिए विचारधारा होना अति आवश्यक है। विचारधारा के अभाव में आन्दोलन अन्धकार तथा अनिश्चितता में ही छलांग लगाता रहेगा।' सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक विचारधारा में आम सहमति दल के सदस्यों को आपस में जोड़ती है।

लार्ड ब्राइस का कथन है कि प्रत्येक जन समुदाय में विभिन्न विचारों के लोग पाए जाते हैं। इनमें से कुछ विचार परस्पर विरोधी होते हैं। इन विचारों का प्रतिपादन करने वाले व्यक्तियों में से कुछ नेता बन जाते हैं और अन्य नागरिक उनका अनुमोदन और समर्थन करने लगते हैं। आगे चलकर इन्हीं लोगों से संगठित राजनीतिक दल बन जाते हैं। इन दलों का मनोवैज्ञानिक आधार मनुष्य की चार प्रवृत्तियाँ—सहानुभूति, अनुकरण, प्रतिरोध और प्रतिस्पर्धा है। इन्हीं कारणों से व्यक्ति समूह सामान्य नीतियों और सिद्धान्तों के आधार पर अपने लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए पृथक् संगठन बना लेते हैं।

राजनीतिक दलों के कार्य

इसमें सन्देह नहीं है कि राजनीतिक दल लोकतांत्रिक शासन के लिए अपरिहार्य हैं। प्रत्येक शासन व्यवस्था में राजनीतिक दलों की सक्रिय भूमिका अनेक प्रकार की है। किसी देश के राजनीतिक दल कार्य दल की संरचना देश की व्यवस्था और कार्य की प्रवृत्ति तथा अन्य दलों की उपलब्धियों से प्रभावित होते हैं।

राजनीतिक दल अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। मेरिफन के अनुसार राजनीतिक दल के प्रमुख पांच कार्य हैं—

- (1) पदाधिकारियों का चुनाव करना
 - (2) नीति निर्धारण
 - (3) शासन का संचालन तथा उसकी रचनात्मक आलोचना
 - (4) राजनीतिक प्रचार और प्रशिक्षण
 - (5) व्यक्ति और शासन के मध्य मधुर सम्बन्धों की स्थापना ।
- लोकतन्त्रात्मक शासन में राजनीतिक दल सामान्यतः निम्नलिखित कार्य करते

हैं—

राजनीतिक दलों के कार्य



1 पदाधिकारियों का चुनाव करना—राजनीतिक दलों का सर्वप्रथम कार्य पदाधिकारियों का चुनाव है। राजनीतिक दलों द्वारा सत्ता पर वैधानिक साधनों के माध्यम से प्रभुत्व की इच्छा विद्यमान रहती है। अतः सभी राजनीतिक दलों का यह सम्भव प्रयास रहता है कि चुनावों के माध्यम से सत्ता के विभिन्न स्थानों पर आधिपत्य स्थापित किया जाय। राजनीतिक दल चुनाव के लिए अपने उम्मीदवारों के चयन चुनाव घोषणा-पत्र और उसका प्रचार करते हैं। दल हर तरीके से चुनाव जीतने के लिए मतदाता को खुश करने और बहुमत प्राप्त करने के लिए नम्र निवेदन के साथ-साथ हर सम्भव प्रयास करते हैं। हरमन साधन के शब्दों में— “राजनीतिक दलों के बिना निर्वाचक या तो बिल्कुल असाहाय हो जायेंगे या उनके द्वारा असम्भव नीतियों को ही अपनाकर राजनीतिक यंत्र को ही नष्ट कर दिया जाएगा।”

2 सार्वजनिक नीति-निर्धारण—राजनीतिक दल किसी समूह विशेष का हित साधन नहीं करते हैं। वरन् सम्पूर्ण समाज और राष्ट्र का समर्थन प्राप्त करने के लिए नीतियों और योजनाओं का जोरदार प्रचार करते हैं। वे जनता को सामाजिक आर्थिक एवं राजनीतिक समस्याओं से अवगत कराते हैं। समाज या राष्ट्र को आगे बढ़ाने की दिशा में जनता के पास बहुत से विकल्प हैं। विभिन्न राजनीतिक दल अपने-अपने कार्यक्रम जनता के सामने रखते हैं। जनता उनमें से सर्वश्रेष्ठ विकल्प का शासन के लिए चयन

कर लेती है। जनता द्वारा चयनित राजनीतिक दल शासन का संचालन करते समय अपनी नीतियों के साथ-साथ अन्य दलों की नीतियों एवं कार्यक्रमों को भी सम्मिलित कर सार्वजनिक नीति का निर्धारण करता है। यही कारण है कि राजनीतिक दलों को विचारों का दलाल कहा जाता है। प्रो लारकी के शब्दों में "आधुनिक राज्यों के भातिपूर्ण वातावरण में समस्याओं का चयन करके यह आवश्यक है कि वरीयता के आधार पर कुछ को अत्यन्त शीघ्र निपटाने के लिए छोटना चाहिए और उनके निदान जनता की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किए जाने चाहिए। चयन का यह कार्य दलों द्वारा ही होता है।"

3 शासन का संचालन एवं आलोचना—राजनीतिक दल चुनाव में विजयी होने के तुरन्त बाद सरकार का निर्माण करते हैं। संसदीय शासन व्यवस्था में बहुमत प्राप्त दल अपने दल में से ही मंत्री नियुक्त करते हैं। अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था में जिस दल का राष्ट्रपति निर्वाचित होता है वह अपने दल के विचारों से सहमति रखने वाले व्यक्तियों को मंत्री नियुक्त करता है। सभी शासन व्यवस्थाओं में राजनीतिक दल शासन का संचालन करता है। सत्तारूढ दल अपने चुनाव घोषणा पत्र के वायदे को पूरा करने का प्रयास करते हैं। राजनीतिक दल सत्ता प्राप्ति की दौड़ में लगे रहते हैं। सत्ता प्राप्त कर शासन की बागडोर संभालते हैं। यदि किसी राजनीतिक दल को चुनाव में बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो वह विरोधी दल के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। विरोधी दल के रूप में उसका कर्तव्य हो जाता है कि वे शासन को सचेत रखें। विरोधी दल रचनात्मक सत्तारूढ दल के कार्यक्रमों की आलोचना करके वैकल्पिक नीतियाँ प्रस्तुत करता है तथा सत्तारूढ दल को निरंकुश नहीं होने देता है। विरोधी दल शासन की कमियों को जनता के सामने रखकर उसके विरुद्ध लोकमत तैयार करता है। स्पष्ट है कि राजनीतिक दल शासन का संचालन एवं आलोचना दोनों में ही महत्वपूर्ण कार्य करते हैं।

4. लोकमत का निर्माण—लोकतंत्र व्यवस्था में दल लोकमत का निर्माण करते हैं। राजनीतिक दल विभिन्न समस्याओं को जनता के समक्ष इस प्रकार प्रस्तुत करते हैं कि जन समुदाय उन समस्याओं को समझ सके। लार्ड ब्राइस ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है— "लोकमत को प्रस्तुत करने, उसके निर्माण और अभिव्यक्ति में राजनीतिक दलों द्वारा अत्यधिक महत्वपूर्ण कार्य किये जाते हैं— जिस प्रकार ज्वारभाटा महासागर के जल को ताजा और तरंगित रखता है उसी प्रकार राजनीतिक दल राष्ट्र के नैतिक को ताजा और तरंगित रखते हैं।"

5 जनता का राजनीतिक प्रशिक्षण—लोकतंत्र में जनता का राजनीतिक प्रशिक्षण आवश्यक है। राजनीतिक दल जनता को राजनीतिक शिक्षा देते हैं। सभी अधिवेशनों पत्र-पत्रिकाओं द्वारा वे जनता की समस्याओं के विभिन्न पहलुओं से परिचित कराते हैं। अतः वे जनता में राजनीतिक जागरण तथा घेतना के प्रादुर्भाव के मुख्य साधन हैं।

6 सामाजिक एवं सांस्कृतिक कार्य—राजनीतिक दल केवल राजनीतिक कार्य ही नहीं करते हैं बरन् वे सामाजिक तथा सांस्कृतिक उत्थान के लिए भी कार्य करते हैं।

विशेषकर पिछड़े देशों में दलों के ये कार्य अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हैं। भारत में राजनीतिक दलों ने हरिजनोद्धार छुआछूत मिटाने जमींदारी प्रथा का उन्मूलन भूमि वितरण कुटीर उद्योग के विकास इत्यादि द्वारा सामाजिक और आर्थिक उत्थान में काफी सहयोग दिया है।

7 सरकार के विभिन्न अंगों में सामंजस्य स्थापित करना- राजनीतिक दल शासन के विभिन्न अंगों के बीच कड़ी का काम करते हैं। सरकार पृथक-पृथक विभागों में बटी रहती है। लेकिन सम्पूर्ण सरकार एक सावयव के समान है। अतः यदि विभिन्न विभागों में सामंजस्य स्थापित न किया जाय तो शासन तंत्र का पुर्जा-पुर्जा अलग हो जाएगा और सरकार विफल हो जाएगी। राजनीतिक दल विभिन्न विभागों में सामंजस्य स्थापित करने का सर्वोत्तम साधन है। ससदात्मक शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में अभिन्न सम्बन्ध रहता है क्योंकि दोनों के सदस्य एक ही राजनीतिक दल के होते हैं। अतः एक ही दल के अनुशासन तथा कार्यक्रमों से बंधे रहते हैं। अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था में भी दलों का महत्त्व इस अर्थ में काफी बढ़ जाता है क्योंकि विभिन्न शासन अंगों की पूर्ण पृथक्ता को दल व्यवस्था से ही दूर किया जाता है। दलीय बंधन रीतों विभागों को एक सूत्र में बाधता है। संक्षेप में सरकार की एकता को बनाए रखने में दल सराहनीय कार्य करते हैं।

8 दलीय कार्य- प्रत्येक राजनीतिक दल अपने दल से सम्बन्धित कई कार्य करते हैं जैसे- मतदाताओं को दल का सदस्य बनाना सार्वजनिक सभाओं का आयोजन दल के लिए धन एकत्रित करना आदि।

उक्त कार्यों के अतिरिक्त राजनीतिक दल सत्ता के वैधीकरण के माध्यम के रूप में भी कार्य करते हैं। राबर्ट सी योन मानते हैं कि राजनीतिक दल एक ऐसा परिवर्तन है जो तीन प्रकार की भूमिकाएँ एक साथ निभाने की क्षमता रखता है। उनके अनुसार- "राजनीतिक दल एक साथ मध्यवर्ती स्वतंत्र और आश्रित परिवर्त्य के रूप में गत्यात्मक भूमिका निभा सकता है या इनमें से कोई एक भूमिका निष्पादित कर सकता है।"

दलीय पद्धतियाँ

विश्व में सत्ता संचालन की दलीय पद्धतियों को मुख्यतः तीन वर्गों में रखा जाता है-

- (1) एकदलीय पद्धति
- (2) द्वि-दलीय पद्धति
- (3) बहुदलीय पद्धति

1 एकदलीय पद्धति- यह वह व्यवस्था है जिसमें केवल एक ही राजनीतिक दल का अस्तित्व होता है। अनिवार्य रूप से सरकार पर इसी दल का अस्तित्व रहता है। अधिनायकवादी तथा साम्यवादी जैसे- नाजी फासिस्ट, इटली स्पेन सोवियत रूस साम्यवादी चीन आदि में व्यवस्था है। इस पद्धति के समर्थकों का कहना है कि यह सर्वोत्तम अर्थ में जनतांत्रिक है। जनतंत्र सम्पूर्ण जनता का शासन है विभिन्न वर्गों का नहीं। सारी जनता इसका प्रतिनिधित्व कर सकती है अनेक दल नहीं। प्रजातंत्र में अनेक दलों का

अस्तित्व तो एक विरोधाभास है। एक दलीय व्यवस्था में जनता के विभाजन और गुटबन्दी का भय नहीं रहता है, राष्ट्रीय एकता बनी रहती है। इस व्यवस्था में विरोधी दल का अभाव रहता है, अतः विरोध के अभाव में दल दृढ़तापूर्वक कार्य करता है।

सुनिश्चित दिशा में नीतियों का निर्माण करता है। इस पद्धति में त्रुटियाँ हैं यद्यपि—

- (1) यह पद्धति अप्रजातांत्रिक है।
- (2) प्रजातंत्र का आधार विचारधाराओं में टकराव एवं वाद-विवाद है।
- (3) इस पद्धति में विचार का बहुमुखी विकास नहीं हो सकता है।
- (4) यह व्यक्ति की स्वतंत्रता समाप्त करती है।
- (5) एक दल का शासन होने से अधिनायकतंत्र की स्थापना होती है।
- (6) जनतंत्र का विनाश होता है। देश की उन्नति अवरुद्ध होती है।

2. द्वि-दलीय पद्धति—इसमें दो दलों की प्रधानता होती है। इसके अतिरिक्त अन्य छोटे दल भी रहते हैं, लेकिन देश की राजनीति में उनका कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं होता है। दो प्रमुख दलों में से एक बहुमत प्राप्त दल सत्तारुढ़ रहता है और अल्पमत दल विरोधी दल होता है। इसके सर्वोत्तम उदाहरण अमेरिका तथा इंग्लैण्ड हैं। यह प्रणाली प्रजातांत्रिक है। भले ही बहुमत दल का शासन होता है, विरोधी दल होने से सत्तारुढ़ दल निरकुश नहीं हो पाता। सरकार को अपनी त्रुटियाँ जानने का अवसर मिलता है। मन्त्रीमण्डल की स्थापना बड़ी आसानी से हो जाती है। इसमें जनता का राजनीतिक प्रशिक्षण भी हो जाता है। विरोधी दल हर समस्या के विभिन्न पहलुओं को जनता के समक्ष रखते हैं।

इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि शासन पर बहुमत का एकाधिकार हो जाता है। मन्त्रीमण्डल की तानाशाही स्थापित हो जाती है। सत्तारुढ़ की स्थिति कमजोर हो जाती है। मन्त्रीमण्डल हा में हा मिलाने वाला एक राभा मात्र रह जाता है। निर्वाचकों को मतदान की स्वतंत्रता नहीं रहती है। बाध्य होकर उन्हें दो में से किसी एक को मत देना होता है। उनके समक्ष कोई दूसरी इच्छा नहीं रहती है।

3. बहुदलीय पद्धति—इसमें अनेक राजनीतिक दल होते हैं और एक से अधिक राजनीतिक दल प्रभावशाली रहते हैं। सभी दल समक्ष होते हैं। किसी एक दल को विधानसभा में इतना प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता है कि वह सरकार बना सके। कई दल मिलकर सरकार का निर्माण करते हैं। संयुक्त मन्त्रीमण्डल बनाया जाता है। बहुदलीय पद्धति फ्रांस, इटली, भारत में पाई जाती है। इस पद्धति में किसी एक दल की निरकुशता नहीं पाई जाती है और न ही व्यवस्थापिका मन्त्रीमण्डल के हाथ में टिलीना मात्र ही रहती है। विभिन्न वर्गों तथा स्वार्थों को शासन में पूर्ण प्रतिनिधित्व मिलता है।

पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि संयुक्त सरकार अस्थायी होती है। पलों में सरकार बनती और बिगड़ती है। फ्रांस में 1870-1974 ई. के बीच 88 मन्त्रीमण्डलों का निर्माण हुआ। निर्वलता के कारण सरकार की नीतियों में एकरूपता भी नहीं हो पाती।

दूसरी ओर कभी-कभी मंत्रिमण्डल भी उच्छृंखल और अनियंत्रित हो जाता है। व्यवस्थापिका का उस पर नियंत्रण नहीं रहता। मतभेद के कारण सरकार दृढ़ता पूर्वक किसी योजना को क्रियान्वयन भी नहीं कर पाती है।

राजनीतिक दलों के लाभ या गुण

राजनीतिक दल सरकार का निर्माण करते हैं। राजनीतिक दलों को लोकतंत्र के प्राण की सजा भी दी जाती है। यदि राजनीतिक दल न रहे तो प्रजातंत्र के अन्तर्गत सरकार को व्यावहारिक रूप देना कठिन हो जायेगा। राजनीतिक दलों के निम्नलिखित लाभ या गुण हैं—

राजनीतिक दलों के लाभ

राजनीतिक दल पर निर्भर सरकार की सफलता	मानवीय प्रकृति के अनुसार	लोकमत के अनुसार सरकार का संचालन	सरकार की निरुत्पत्ता पर रोके हैं	शासन के विभिन्न अंगों में सामंजस्य	फरदावाजी में ध्यान बढ़ी समझौता की ओर आकृष्ट करना	जनता के राजनीतिक प्रशिक्षण का साधन।	असह शान्ति का निर्माण करते हैं	सांघातिक एवं सांस्कृतिक	वैयक्तिक स्वतंत्रता की रक्षा करते हैं	दलीय प्रतिनिधित्व में अनुशासन एवं नियंत्रण रखते हैं	राष्ट्रीय एकता स्थापित करते हैं	एक गुंथर एवं स्वस्थ राष्ट्रीय एवं सामाजिक जीवन का निर्माण करते हैं
--------------------------------------	--------------------------	---------------------------------	----------------------------------	------------------------------------	--	-------------------------------------	--------------------------------	-------------------------	---------------------------------------	---	---------------------------------	--

1 राजनीतिक दल पर निर्भर प्रतिनिधि सरकार की सफलता-प्रतिनिधि सरकार की सफलता राजनीतिक दलों के अस्तित्व पर निर्भर करती है। यह पूरे देश की जनता को किसी सामान्य सिद्धान्त पर सहमत होने और उन सिद्धान्तों के समर्थन में परस्पर मिलकर कार्य करने योग्य बनाती है। संगठित राजनीतिक दलों के अभाव में साधार्मात्मक विचार समूह होंगे, जिसमें सामंजस्य के लिए कोई ऐसी सर्वमान्य बात नहीं होगी जो उन्हें इकट्ठे मिलकर प्रभावपूर्ण ढंग से कार्य करने योग्य बनाए। लीकॉक ने ठीक ही कहा है कि— “राजनीतिक दलों की उपस्थिति लोकतंत्र सरकार को व्यावहारिक बनाती है क्योंकि अकेले रहकर व्यक्ति के लिए शासन करना कठिन है।

2 मानवीय प्रकृति के अनुसार-मानवीय विचारों में विभिन्नता प्रकृति का नियम है। यही विभिन्न विचार विभिन्न राजनीतिक दलों को जन्म देते हैं। अतः उदार अनुदार जटिल, सरल, कठोर, लचीले दल मानवीय प्रकृति के अनुसार हैं।

3 लोकमत के अनुसार सरकार का संचालन-मैकाइवर के शब्दों में— “दल प्रणाली के बिना राज्य में न तो सौध होती है और न सच्चा आत्म निश्चय ही। लोकतंत्र का आधार जनसहमति तथा लोकमत है शक्ति नहीं।” यह विवशता की अपेक्षा प्रेरणा को अधिक उचित और शास्त्र सधर्ष के बजाय विचार-सधर्ष को अधिक रचनात्मक मानती है। दल व्यवस्था द्वारा विचारों का आदान प्रदान होता है। सरकार की आलोचना की जाती

है। यदि सरकार जनता की इच्छानुसार नीतियाँ का निर्माण नहीं करती तो जनता उसे दलों के माध्यम से अपदस्थ कर सकती है। राजनीतिक दल के रहते हुए भी सरकार का संचालन जनमत के अनुसार होता है।

4. **सरकार की निष्कुशता पर रोक**—लोकतंत्र में विरोधी राजनीतिक दल सत्तारूढ़ सरकार के गलत कार्यों की आलोचना करते हैं और सदैव सरकार का जनहित में कार्य करने के लिए बाध्य करते हैं। ये सत्तारूढ़ दल की मनमाने ढंग से कार्य करने की प्रवृत्ति पर अकुश लगाते हैं तथा शासन में सन्तुलन बनाये रखते हैं। विचार-विमर्श का अक्सर नागरिकों का प्रदान करके विरोधी दल निष्कुशता के अकुरों को आरम्भ में ही नष्ट कर देते हैं।

5. **शासन के विभिन्न अंगों में सामंजस्य**—राजनीतिक दल शासन के विभिन्न अंगों में सामंजस्य स्थापित करते हैं। अध्यात्मिक शासन प्रणाली में जहाँ शक्ति विभाजन का सिद्धान्त व्यवहार में पाया जाता है राजनीतिक दल विशेष रूप से कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को एक सूत्र में बांधने का कार्य करते हैं। अगर कभी दोनों अंगों में टकराव स्थिति उत्पन्न होती है तो उनमें दल ही सामंजस्य स्थापित करता है। सरादीय व्यवस्था में भी दल ही दोनों में सामंजस्य स्थापित करते हैं। उनके मध्य कड़ी का कार्य करते हैं, उन्हें एक-दूसरे से जोड़ते हैं।

6. **मतदाताओं का ध्यान** बड़ी समस्याओं की ओर आकृष्ट करना—राजनीतिक दल जनता का ध्यान छोटी-छोटी निजी बातों से हटाकर राष्ट्र के समक्ष उपस्थित बड़ी-बड़ी समस्याओं पर केन्द्रित करते हैं। राजनीतिक दल इस प्रक्रिया में अहम् भूमिका निभाते हुए समस्याओं के स्पष्टीकरण के साथ-साथ जनता के साथ मिलकर समस्या का श्रेष्ठ सम्मत हल ढूँढ़ने का प्रयत्न भी करते हैं।

7. **जनता के राजनीतिक प्रशिक्षण के साधन**—राजनीतिक दल जनता के राजनीतिक प्रशिक्षण के प्रमुख साधन हैं। ये जनता की राजनीतिक निद्रा भंग करते हैं, उनमें राजनीतिक जागरण पैदा करते हैं तथा सार्वजनिक प्रश्नों के प्रति सक्रिय रुचि पैदा करते हैं। ये व्याख्यानों, सभाओं, पत्र-पत्रिकाओं आदि द्वारा नागरिकों को राष्ट्रीय और अन्तरराष्ट्रीय समस्याओं से अवगत कराते हैं। नागरिक उत्साह को वृद्धि करते हैं तथा लोकतन्त्रात्मक भावना पैदा करते हैं।

8. **श्रेष्ठ कानूनों के निर्माता**—राजनीतिक दलों से श्रेष्ठ कानूनों का निर्माण होता है। एक दल दूसरे दल की त्रुटियों को उजागर करता है। व्यवस्थापिका सभाओं में विरोधी दल कानून निर्माण में सत्तारूढ़ दल का आलोचनाओं तथा सुझावों द्वारा परामर्श देता है। कानून बनाते समय जो उतावलेपन या राजनीतिक झगड़ा (raganes) पैदा हो जाता है उसे दल दूर करते हैं। लॉयस के शब्दों में "दल संगठन राजनीतिक झगड़ा (raganes) को नियंत्रित करते हैं।"

9. **सामाजिक, सांस्कृतिक कार्य सम्पादन**—लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था में अनेक राजनीतिक दल राजनीति के अतिरिक्त सामाजिक और सांस्कृतिक कार्य भी करते

है और इस सदर्थ में बड़े-बड़े कार्यक्रम बनाते हैं। भारत में राजनीतिक दलों ने हरिजनाद्वार स्त्री शिक्षा बाल-विवाह दहज मृत्युभोज मद्य निषेध आदि कार्यक्रमों को सफल बनाने में सक्रिय योगदान दिया है। पिछड़े देशों में सामाजिक कुरीतियों को दूर करना दलों का प्रमुख कार्य है। इसके लिये जनमत का निर्माण करते हैं अन्वेषण करवाते हैं राजनीतिक और विशेषज्ञ समितियों का निर्माण करते हैं।

10 वैयक्तिक स्वतंत्रता के रक्षक-राजनीतिक दल व्यक्तिगत स्वतंत्रता के रक्षक भी हैं। विरोधी दल शासन की गलतियों के विरुद्ध सदा आवाज उठाते हैं। दल सरकार को सदा सचेत करते हैं कि अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करे। लार्की के शब्दों में-“राजनीतिक दल देश में नौकरशाही से हमारी रक्षा करने के सर्वश्रेष्ठ साधन हैं।”

11 दलीय प्रतिनिधियों के अनुशासक और नियंत्रक-राजनीतिक दल व्यवस्थापिका में अपने प्रतिनिधियों के बीच अनुशासन और नियंत्रण रखते हैं जिससे एक निश्चित नीति का विकास होता है तथा शक्तिशाली शासन की स्थापना होती है।

12 राष्ट्रीय एकता के स्थापक-राजनीतिक दल राष्ट्रीय एकता स्थापित करते हैं। स्थानीयता जातीयता धार्मिकता तथा क्षेत्रीय सफीर्णता त्यागकर ये नागरिकों को वृहत् स्वार्थों की ओर ले जाते हैं।

13 स्वस्थ राष्ट्रीय एवं सामाजिक जीवन के निर्माता-अन्त में राजनीतिक दल देश में सुन्दर तथा स्वस्थ राष्ट्रीय और सामाजिक जीवन का निर्माण करते हैं तथा समस्त राष्ट्र को भ्रातृत्व के सूत्र में बांधते हैं। अफाइनर ने कहा है कि-“राजनीतिक दल इस प्रकार कार्य करते हैं कि प्रत्येक नागरिक को सारे राष्ट्र का ज्ञान प्राप्त हो जाय जो अन्य प्रकार से समय और प्रदेश की दूरी के कारण प्राप्त करना असम्भव है।

दलीय पद्धति के दोष

उक्त विवेचन से यह तो स्पष्ट है कि लोकतंत्र के संचालन में राजनीतिक दलों की अहम भूमिका है। लेकिन राजनीतिक दलों के उक्त लाभों से यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता है कि राजनीतिक दल पूर्णतः दोष रहित हैं। वास्तव में सिक्के के दो पहलुओं की भाँति लोकतंत्र में राजनीतिक दलों के लाभ और दोष दोनों ही विद्यमान हैं। राजनीतिक दलों के प्रमुख दोष निम्नलिखित हैं-

दलीय पद्धति के दोष

दोष एवं बहुत दुरस्तारक	देश की एकता के नशक	नागरिकों के मतों के लिए उत्तरदायी	राष्ट्रीय हितों का उल्लंघन	शासन हथियाने के लिये विरोध	योग्य व्यक्तियों की सेवा से वंचित	सर्वश्रेष्ठ राजनीतिक साहसियों और अवसरवादियों को प्रोत्साहन	लोकतंत्र के स्थान पर अधिनायकवाद की स्थापना	सुयोग्य नागरिक सार्वजनिक कार्यों से विमुख	वैयक्तिक स्वतंत्रता का अपहरण	पूजीपति वर्ग का शासन	साम्प्रदायिक द्वेष एवं गुटबन्दी
------------------------	--------------------	-----------------------------------	----------------------------	----------------------------	-----------------------------------	--	--	---	------------------------------	----------------------	---------------------------------

1. **द्वेष एवं कटुता के विस्तारक**—दलीय व्यवस्था अस्वाभाविक है। यह मानव स्वभाव का परिणाम नहीं है। यह कृत्रिम व्यवस्था है। व्यक्तियों में कोई भौतिक पारस्परिक अंतर नहीं है। राजनीतिक दल उनके बीच झूठ-गूठ का विभाजन करते हैं तथा कृत्रिम समझौता कर उन्हें पुनः संगठित करते हैं। वे जन जीवन में बेईमानी, अराज्य भ्रष्टाचार, अवसरवादिता आदि गुराड़्यों फैलाते हैं। निर्वाचन के समय नैतिक मूल्य त्यागकर भाग्य प्रचार करते हैं तथा जनता को गुमराह करते हैं। लार्ड ब्राड्स ने ठीक ही कहा है कि—
 “दल सामान्य देशभक्ति के स्थान पर क्रोध और कड़वाहट को स्थान देते हैं।”

॥ **देश की एकता के नाशक**—राजनीतिक दलों के चलते देश कई गुटों में बंट जाता है। इन विरोधी समूहों या गुटों में निरंतर संघर्ष चलता रहता है जो देश की एकता का नाश कर देता है। देश की गुटबन्दी ने गाँवों तथा घरों तक को विभाजित कर दिया है। निर्वाचन के समय राजनीतिक दल युद्ध के समान जनता की भावनाओं को उछालने की चेष्टा करते हैं। जिससे जनता के पारस्परिक सम्बन्ध में तनाव एवं कड़वाहट उत्पन्न होती है, दंगे तक हो जाते हैं। लार्ड ब्राड्स ने लिखा है—
 “दल केवल व्यवस्थापिका तथा कोर्ट ही नहीं परन्तु राष्ट्र को भी दो परस्पर विरोधी पक्षों में बांट देते हैं और विदेशी राज्यों के सामने देश का विभाजित रूप प्रस्तुत करता है।” ऐसे ही विचार अमेरिकी राष्ट्रपति ने दलीय व्यवस्था के दोषों का उल्लेख करते हुए व्यक्त किये थे—
 “यह देश और समुदाय को द्विपक्षीय दृष्टि से जोड़े भय से, एक दल को दूसरे दल के विरुद्ध शत्रुओं को उत्तेजित करते हैं और कभी-कभी उपद्रव और राजद्रोह रखते हैं।”

3. **नागरिकों के पतन के लिये उत्तरदायी**—राजनीतिक दल नागरिकों के पतन के लिए भी उत्तरदायी हैं। वे सार्वजनिक जीवन में बेईमानी भ्रष्टाचार तथा अवसरवादिता प्रोत्साहित करते हैं और सत्य को दबाते हैं। मत प्राप्ति के लिए अनैतिक तथा निम्न कोटि के उपायों की शरण लेते हैं। एक दल दूसरे दल पर कीचड़ उछालते हैं तथा अपमानजनक शब्दों का प्रयोग करते हैं। मिलक्राइस्ट के शब्दों में—
 “दल बहुधा वास्तविकता का दमन करने और अवास्तविकता प्रकट करने के अपराधों के दोषी होते हैं।” चुनाव के दिनों में दल मतदाताओं को दूब पैसा बाँटते हैं। जब इतना पैसा खर्च करके कोई दलीय उम्मीदवार विजयी होता है तो वह अप्रत्यक्ष रूप से अनेक तरीकों से दल को लाभ पहुँचाने का प्रयास करता है। अमेरिका की राजनीति लूट प्रथा या दलीय भ्रष्टाचार का प्रत्यक्ष उदाहरण है। स्पष्ट है दलीय व्यवस्था में तर्क और विवेक का गला घोट दिया जाता है, और सामान्य नागरिकों का नैतिक स्तर गिरा कर उन्हें पतन की ओर ले जाने वाली बनती है।

4. **राष्ट्रीय हितों का उल्लंघन**—दलीय व्यवस्था में दल हित को प्रोत्साहन मिलता है तथा राष्ट्रीय हितों का उल्लंघन होता है उन्हें नजरअंदाज किया जाता है। दल के प्रति ज़िम्मेदारी राष्ट्रीय हित के लिए खतरनाक है। इस सम्बन्ध में मैरिडल का

विचार है कि- 'देशभक्ति के आधिवय से देश भक्ति की आवश्यकताओं पर पर्दा पड़ सकता है, मत प्राप्त करने की बात पर अत्यधिक ध्यान देने से दलों के नेता और उनके प्रबन्धक देश की उच्चतम आवश्यकताओं को भूल सकते हैं।'

5 शासन हथियाने के लिए विरोध-गित क्राइस्ट के अनुसार- 'दलीय व्यवस्था किसी देश के राजनीतिक जीवन को यत्रवत् बना देती है। विरोधी दल का एक मात्र उद्देश्य होता है सत्तारूढ़ दल का विरोध करना। ये शासक दल के हर कदम का अन्धाधुंध विरोध करते हैं भले ही वह कदम गलत हो या सही उपयोगिता और तर्क से उनका कोई सम्बन्ध नहीं। उनका दृष्टिकोण इतना सकीर्ण तथा सङ्कुचित हो जाता है कि एक-दूसरे का विरोध कर शासन को हथियाना उनका एक मात्र लक्ष्य रह जाता है।' विरोधी दल शासन के उन कार्यों की भी आलोचना करते हैं जो लोकहित की दृष्टि से अत्यन्त आवश्यक हैं। ब्राइस के शब्दों में- 'संसद एक राजनीतिक अखाड़ा बन जाती है, जहाँ याद-वियाद और आपसी झगड़ों में जनहित भुला दिया जाता है।'

6 योग्य व्यक्तियों की सेवा से वंचित-दलीय व्यवस्था के कारण शासन योग्य व्यक्तियों की सेवा से वंचित हो जाता है। शासन कार्य में केवल बहुमत दल के व्यक्तियों को लेने का मौका मिलता है। भले ही वे योग्य हों या अयोग्य। बहुमत दल के प्रभावशाली व्यक्ति ही मंत्री, राज्य मंत्री उपमंत्री के पद पर आसीन किए जाते हैं। बहुत से अच्छे नेता विरोधी दल में आ जाते हैं उनकी सेवाये शासन को रचनात्मक रूप से नहीं मिल पाती हैं। इस प्रकार दूसरे दलों के योग्य व्यक्ति शासन कार्य में भाग लेने से वंचित रह जाते हैं।

7 स्वार्थियों, राजनीतिक साहसियों और अवसरवादियों को प्रोत्साहन-राजनीतिक दल स्वार्थियों साहसियों अवसरवादियों को प्रोत्साहित करते हैं। ये निरन्तर नये दलों का निर्माण करते हैं, अपनी स्वार्थ सिद्धि के लिए जनता को भटकाने तथा दल शक्ति को अपने हाथ में करने के लिए गलत रास्ता अपनाते हैं। राजनीतिक जीवन, स्वार्थियों तथा भ्रष्ट व्यक्तियों का गढ़ बन जाता है। कहा गया है कि- 'जिस प्रकार हर भुर्गा अपने निजी टीले पर खड़ा होना चाहता है उसी तरह राजनीतिक अवसरवादी अपने स्वार्थी लक्ष्यों की वृद्धि के लिए अपना जन्म अधिकार सिद्ध करता है। ऐसे दलों का बरसाती मेढकों की तरह जहाँ-तहाँ पैदा होना किसी देश की राजनीतिक समस्याओं को जटिल बना देता है।'

8 लोकतंत्र के स्थान पर अधिनायकवाद की स्थापना-अधिकांश राजनीतिक दलों का आन्तरिक संगठन अप्रजासत्तात्रिक होता है। पूरे दल पर कुछ नेताओं या गुटों का नियंत्रण हो जाता है। ये गुट मनचाहे रूप से सभी निर्णय लेते हैं, जनता की इच्छा की उन्हें तनिक धिक्का नहीं होती है। इस प्रकार दलशाही की आड़ में तानाशाही कायम हो जाती है। जैनिंग्स के अनुसार- 'जिस शासन की पीठ पर प्रबल बहुमत का हाथ है वह कुछ समय के लिए अधिनायकवाद स्थापित कर लेता है।'

9 सुयोग्य नागरिक सार्वजनिक कार्यों से विमुख-दलीय व्यवस्था में व्याप्त गन्दगी अनेक सुयोग्य नागरिकों को सार्वजनिक जीवन से विमुख कर देती है। राष्ट्र उन बुद्धिमान व्यक्तियों की विवेकशीलता ज्ञान और अनुभव से वंचित हो जाता है जो या तो निर्वाचन भीरु हैं अथवा दल सचेतक और दलीय अनुशासन में रहने से इन्कार करते हैं।

10 वैयक्तिक स्वतंत्रता का अपहरण-राजनीतिक दलों के कारण वैयक्तिक स्वतंत्रता का अपहरण होता है। सभी सदस्य दल के नियंत्रण में रहते हैं उन्हें दल की निर्धारित नीतियों का समर्थन अनिवार्य रूप से करना पड़ता है अन्यथा दलीय अनुशासन का कोपमाजन भनना पड़ता है। गिलवर्ट ने लिखा है- "मेने हमेशा अपने दल के अनुसार मत दिया है और रवय कभी भी कुछ नहीं सोचा।" इस प्रकार नागरिकों की स्वतंत्रता का अपहरण होता है क्योंकि अनिच्छा का बावजूद उन्हें किसी न किसी दल का समर्थन करना पड़ता है। तीव्रता के शब्दों में- "दलीय व्यवस्था उस व्यक्तिगत विचार और कार्य सम्बन्धी स्वतंत्रता का दमन करती है जिसे लोकतन्त्रात्मक सरकार का आधारभूत सिद्धान्त माना जाता है।"

11 पूँजीपति वर्ग का शासन-अनेक देशों में राजनीतिक दलों के माध्यम से पूँजीपति वर्ग शासन पर नियंत्रण कर लेता है। दल पूँजीपतियों से आर्थिक सहायता लेते हैं। अतः वे उनके हाथ की कठपुतली बन जाते हैं। सरकार पर दल नियंत्रण के चलते पूँजीपति वर्ग अदृश्य सरकार बना लेते हैं।

12 साम्प्रदायिक द्वेष एवं गुटबन्दी-राजनीतिक दल मत प्राप्त करने के लिए, तात्कालिक उद्देश्य को सम्मुख कर साम्प्रदायिक भावनाओं को उगार कर विद्वेष फैलाने लगते हैं। विशेष तौर पर धार्मिक आधार पर बने राजनीतिक दल विद्वेष फैलाने में अपनी अहम् भूमिका निभाते हैं। दलबन्दी से गुटबन्दी की भावना भी गजबूत होती है। देशभक्ति का विचार योसों पीछे रह जाता है और दलबन्दी की भावना उग्र होती है। जार्ज वाशिंगटन ने इस सन्दर्भ में कहा है कि- यह जाति की दूषित ईर्ष्याओं से, झूठे मतों से एक दल की दूसरे दल के विरुद्ध शत्रुता को उजागर करती है और कभी कभी यह उपद्रवों और राजदौलों के जाल रचती है।

दलीय व्यवस्था के सुधार हेतु आवश्यक उपाय

निरसन्देह दलीय व्यवस्था में कतिपय दोष हैं लेकिन इन दोषों के चलते उसे जड़मूल से समाप्त कर देना असम्भव तथा अस्वाभाविक है। आधुनिक काल में लोकतंत्र के संचालन के लिए दलीय व्यवस्था अनिवार्य बन गई है। आज तक किसी भी विद्वान ने यह मार्गदर्शन नहीं किया है कि दलीय व्यवस्था के बिना लोकतंत्र में शासन किस प्रकार किया जा सकता है। अतः दलीय पद्धति को समाप्त करने के स्थान पर, उसमें व्याप्त दोषों को दूर करने का प्रयास करना चाहिए। 1) दल व्यवस्था में व्याप्त दोषों को दूर कर उसमें सुधार लाया जा सकता है। दलीय व्यवस्था में सुधार हेतु निम्नलिखित उपाय किये जा सकते हैं-

- 1 सर्वप्रथम, दलों का निर्माण तथा संगठन राजनीतिक सिद्धान्तों के आधार पर होना चाहिए।
- 2 शिक्षित जनता ही राजनीतिक समस्याओं को समुचित रूप से समझ सकती है तथा दल की नीतियों और कार्यक्रमों का सही मूल्यांकन कर सकती है। अतः जनता को शिक्षित किया जाना चाहिए।
- 3 जनता की गरीबी दूर करनी चाहिए जिससे कोई दल उनके मत को खरीद न सके तथा दल पर पूँजीपतियों का नियंत्रण न हो सके।
- 4 दलों को भी अपना दृष्टिकोण वृहद करना चाहिए। उन्हें दलीय हित त्यागकर राष्ट्रीय हित को अपना लक्ष्य बनाना चाहिए।
- 5 सरकार को चाहिए कि वह दलों की अनैतिक अवैधानिक तथा अनुचित कार्यवाहियों पर कड़ा नियंत्रण रखे। समुचित आधारों पर संगठित राजनीतिक दलों— साम्प्रदायिक धार्मिक जातीय आधार आदि को अवैधानिक करार देना गलत नहीं होगा। सरकार किसी एक दल का पक्षपात न करे। सभी दलों को समान एवं उचित अवसर प्रदान करे।
- 6 सत्तारूढ दल को चाहिए कि वह अपने विरोधी दलों के अच्छे सुझावों का आदर करे तथा उन्हें क्रियान्वित करने का प्रयास करे।
- 7 राजनीतिक दलों की संख्या यथासम्भव कम होनी चाहिए। दो या तीन दल होने से स्थिर सरकार का निर्माण सम्भव है।
- 8 राजनीतिक दलों के सदस्यों में सहिष्णुता की भावना विकसित होनी चाहिए। विरोधी दलों को भी धरित्र हनन की गन्दी राजनीति से दूर रहना चाहिए।

सिद्धान्तिक नैतिक पद्धति के दोषों को दूर करने के कुछ व्यवहारिक साधन बताये हैं। अधिकांशक शासन पद्धति में उनके अनुसार "राष्ट्रपति का निर्वाचन व्यवस्थापिका द्वारा किया जाना चाहिए तथा कार्यपालिका के कर्मचारियों का पद दलबन्दी के अनुसार नहीं होना चाहिए। सरादीय शासन पद्धति में निर्माण का भार कार्यपालिका के अतिरिक्त धारा समाजों की अन्य समितियों को भी प्रदान किया जा सकता है। विभागीय अध्यक्षा की नियुक्ति दलीय आधार पर नहीं होनी चाहिए तथा विधायिका सभा के आदेशवास प्रस्ताव के बाद मंत्रिमण्डल को पद त्याग करना चाहिए।"

निरसादेह, प्रतिनिध्यात्मक सरकार के लिए दल अनिवार्य हैं। दल ही वैधानिक सरकार को जीवन-शक्ति प्रदान करते हैं, उसे गति प्रदान करते हैं। दल ही सरकार चलाते हैं। अतः दल व्यवस्था में विद्यमान दोषों को यथासम्भव दूर किये जाने हेतु उपाय किए जाने चाहिए।

दबाव समूह

द्वितीय विश्व युद्ध के बाद राजनीतिक प्रक्रिया में दबाव समूहों का महत्त्व पहचाना गया। आज राजनीतिक प्रक्रिया में दबाव समूहों का विशिष्ट महत्त्व है। एक समय

ऐसा था जब दबाव समूहों को राजनीति को भ्रष्ट करने वाला एवं अनैतिक माना जाता था। कार्त जे फेडरिक ने लिखा है— “बया कूडा ढोने वाले और राजनीति के गम्भीर अध्येता सभी इन दबाव समूहों को घटिया एवं हेयदृष्टि से देखते थे। इन्हें ऐसी पापात्मा शक्ति माना जाता था जो लोकतंत्र की जड़े कमजोर करने अथवा प्रतिनिध्यात्मक शासन को विघलित कर सकती थी।” परन्तु आज दबाव समूह लोकतंत्र के सहयोगी एवं पक्षपोषक माने जाते हैं।

दबाव समूह किसी न किसी हित का प्रतिनिधित्व करते हैं। अतः इन्हें हित दबाव समूह कहा जाता है। समाज में अनेक प्रकार के हित पाए जाते हैं। जैसे कृषक, व्यवसायी, राज्य कर्मचारी मजदूर मालिक विद्यार्थी धर्म जाति इत्यादि। समाज के विभिन्न हित अपने-अपने समूह बना लेते हैं। ये समूह शासन व्यवस्था की कार्य प्रणाली को प्रभावित करते हैं। राजनीतिक दल सभी समाज के वर्गों के हित का प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं। ऐसी स्थिति में समाज के ये विभिन्न हित संघटित रूप धारण कर लेते हैं तो उन्हें हित समूह कहा जाता है। जैसे— छात्र संघ, मजदूर संघ— इटक और एटक, शिक्षक संघ, व्यापारी एवं व्यवसायियों का चेम्बर ऑफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्रीज, सरकारी कर्मचारी संघ इत्यादि। ये हित समूह सरकार पर अपने हित के लिए दबाव डालते हैं।

“दबाव समूहों” को विभिन्न नामों से सम्बोधित किया गया है— प्रभावक गुट, हित समूह, गैरसरकारी संगठन, लॉबीज, अनौपचारिक संगठन, हितपक्ष गुट इत्यादि। दबाव समूह व्यक्तियों के ऐसे समूह हैं जो किसी कार्यक्रम या घोषणा-पत्र द्वारा निर्वाचकों को प्रभावित नहीं करते हैं। लेकिन जिनका सम्बन्ध विशेष समस्याओं से होता है। यह राजनीतिक रूप से संगठित नहीं है और न ही चुनावों में अपने प्रत्यासी ही चूने करते हैं।

वरतुा दबाव समूह व्यक्तियों के संगठित समूह हैं जो सरकार के निर्णयों को अपने विशिष्ट हितों की रक्षा के लिए प्रभावित करने का प्रयास करते हैं। यह ऐसा निजी समुदाय है जो सार्वजनिक नीति को प्रभावित करता है। एबरीलाइजरसन के अनुसार— “दबाव समूह प्रायः अपने आप को ऐसे लोगों का गैर राजनीतिक संगठन घोषित करता है जो विशिष्ट सिद्धान्तों की प्राप्ति या नैतिक हितों की रक्षा अथवा उसके संवर्धन के लिए तथा समूह की दृष्टि में उसके अस्तित्व के लिए महत्वपूर्ण आदर्श उद्देश्यों की रक्षा के लिए एकजुट रहता है।” एलेनबाल के अनुसार “सरकार की नीति को प्रभावित करने वाले प्रभावक गुट दबाव समूह कहलाते हैं।”

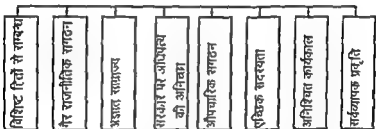
औडिगार्ड के विचारानुसार, “दबाव समूह ऐसे लोगों का औपचारिक संगठन है जो सार्वजनिक नीति के निर्माण और शासन को इसलिए प्रभावित करने का प्रयास करते हैं ताकि वे अपने हितों की रक्षा एवं संवर्धन कर सकें। राजनीतिक दृष्टि से सक्रिय हित समूह जब सार्वजनिक नीतियाँ तथा प्रशासनिक अधिकारियों को अपने हितों की पूर्ति के लिए प्रभावित करते हैं तो वे दबाव समूह कहलाते हैं।” माइनर बीनर लिखते हैं— “हित

समूह या दबाव गुटों से हमारा तात्पर्य शासन के ढांचे के बाहर स्वेच्छिक रूप से संगठित ऐसे गुटों से होता है जो प्रशासनिक अधिकारियों की नामजदगी और नियुक्ति विधि-निर्माण और सार्वजनिक नीति के क्रियान्वयन को प्रभावित करने में प्रयत्नशील रहते हैं।"

दबाव समूहों का प्रारम्भ अमेरिका से माना जाता है। वहाँ दबाव समूह के लिए लॉबी शब्द प्रयोग किया जाता है। लॉबी का अभिप्राय ऐसे व्यक्तियों के समूह से है जो व्यवस्थापिका के सदस्यों को अपने समूह के विशेष हितों के अनुरूप मत देने के लिए प्रभावित करने का अभियान चलाते हैं। अमेरिका में इस प्रकार के हित समूहों के लोग व्यवस्थापिका से सत्तन कमरों बरामदों या दर्शक दीर्घा में बैठकर सरकारी निर्णय को अपने पक्ष में प्रभावित करना चाहते रहे हैं। ऐसा करने के लिए वे किसी भी वैधानिक या अवैधानिक साधन अपनाने में सकोच नहीं करते। अमेरिका से आरम्भ लॉबी आज विश्व की सभी राजनीतिक व्यवस्थाओं में पायी जाती है।

उक्त परिभाषाओं के आधार पर दबाव समूह में निम्नलिखित प्रमुख लक्षण पाये जाते हैं-

दबाव समूह के लक्षण



1 विशिष्ट हितों से सम्बन्ध-दबाव समूहों का सम्बन्ध विशिष्ट मामलों से होता है। उनकी गतिविधियाँ विशिष्ट लक्ष्यों की प्राप्ति तक ही सीमित होती हैं। विशिष्ट हित की प्राप्ति के लिए जब कुछ व्यक्ति संगठित होते हैं तो ऐसे समूह को दबाव समूह माना जाता है। उदाहरणार्थ गन्ना उत्पादक किसान जब अपने उत्पादन के हितों की रक्षा करने के लिए गन्ना उत्पादक संघ का गठन करते हैं तो उसका आधार अपने विशिष्ट हित की रक्षा करना है।

2 गैर राजनीतिक संगठन-दबाव समूह गैर-राजनीतिक संगठन होते हैं। उनका सम्बन्ध सार्वजनिक हितों की अपेक्षा निजी हित से ही होता है। गैर-राजनीतिक होने के कारण इन्हें राजनीतिक हितों से भिन्न माना जाता है। इनका उद्देश्य राजनीतिक नहीं होता है पर निजी हित एवं व्यावसायिक हित इनका लक्ष्य होता है।

3 अज्ञात साम्राज्य-प्रोफेसर एसई फाइनर ने दबाव गुटों को अज्ञात साम्राज्य कहा है, क्योंकि यह खुले रूप से राजनीतिक निर्णयों को प्रभावित करते हैं।

इसी कारण हैरी एक्सटीन ने दबाव समूहों को राजनीतिक और गैर राजनीतिक मध्य स्तरीय क्रिया बतलाया है। इनका उद्देश्य अपने हित विशेष के लिए सरकारी नीतियाँ एवं ढाँचे को प्रभावित करना मात्र होता है। कार्य विधि की दृष्टि से ये राजनीतिक क्रिया को शासन सारचना से अलग रह कर अपने हितों के अनुरूप कार्य करने के लिए प्रभावित करते हैं।

4. सरकार पर अधिपत्य की अनिच्छा—राजनीतिक दलों की भाँति दबाव समूहों का उद्देश्य सत्ता प्राप्ति नहीं होता है और न ही उनका लक्ष्य सरकार पर अधिपत्य स्थापित करना होता है। वे शासन के ढाँचे से पृथक रहकर कार्य करते हैं।

■ औपचारिक संगठन—दबाव समूह औपचारिक रूप से संगठित समूह है। व्यक्तियों के झुण्ड या भीड़ को दबाव समूह नहीं कहा जा सकता है। अतः दबाव समूहों का औपचारिक रूप से संगठित होना जरूरी है। विशेष हितों का समर्थन करने वाले समूहों की तरफ से एककाल में करने वाले समूहों के द्वारा निर्वाचित या मनोनीत प्रतिनिधियों की व्यवस्था ही दबाव समूह है। संगठित होने के लिए दबाव समूहों के अपने नियम सदस्यता शुल्क नियम निर्माता समिति तथा कार्यकारिणी होती है। ये सब तत्त्व दबाव समूहों को औपचारिक संगठन बनाते हैं।

6. ऐच्छिक सदस्यता—दबाव समूहों की सदस्यता ऐच्छिक होती है, क्योंकि इनकी सदस्यता यही व्यक्ति प्राप्ति करते हैं जिनके हितों की पूर्ति इनके द्वारा होने की सम्भावना होती है। अन्य व्यक्तियों को इनका सदस्य बनने के लिए बाध्य नहीं किया जाता है। एक बार सदस्य बनने के बाद भी अगर व्यक्ति यह अनुभव करता है कि इससे उसका हित साधन नहीं होने वाला है तो वह सदस्यता त्याग सकता है।

एक व्यक्ति एक ही समय में एक से अधिक दबाव समूहों की सदस्यता ग्रहण कर सकता है, क्योंकि एक ही समय में उसके कई हित हो सकते हैं।

7. अनिश्चित कार्यकाल—दबाव समूहों का कार्यकाल अनिश्चित होता है। ये विशेष हितों की पूर्ति के लिए अस्तित्व में आते हैं। विशेष हित की पूर्ति होने पर लुप्त हो जाते हैं। सभी दबाव समूह इस प्रकृति के नहीं होते हैं। मजदूर और व्यावसायिक संगठन निरन्तर बने रहते हैं। अतः इनसे सम्बन्धित दबाव समूह भी निरन्तर बने रहते हैं।

8. सर्वव्यापक प्रकृति—इनकी सर्वव्यापक प्रकृति होती है। सभी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में इनका अस्तित्व पाया जाता है। लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था में दबाव समूह लोकतन्त्र के प्राण माने जाते हैं। राजनीतिक दल तो केवल चुनाव के समय ही सक्रिय होते हैं, किन्तु दबाव समूह दो आम चुनावों के बीच के अन्तराल में जनता व सरकार के बीच निरन्तर सम्पर्क स्थापित करने की भूमिका निभाते हैं।

दबाव समूहों का महत्त्व

दबाव समूहों का महत्त्व दिन-प्रतिदिन व्यापक होता जाता है। अधिकांश देशों के संविधान इस बात को स्वीकार करते हैं कि यहाँ पर इस प्रकार के समूहों के द्वारा

के लिए उपयुक्त सुविधाएँ प्रदान की जाएँ। ये समूह प्रशासन को जन इच्छा के अनुकूल बनाने में महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। दबाव समूहों की उपयोगिता तथा महत्त्व के निम्नलिखित प्रमुख कारण हैं -

दबाव समूहों का महत्त्व

लोकतांत्रिक प्रक्रिया की अभिव्यक्ति	शासन के लिये सूचनाएँ एकत्रित करने वाला संगठन	शासन को प्रभावित करने वाला संगठन	सरकार की निरक्षरता को सीमित करने वाला	समाज और शासन में सतुलन स्थापित करने वाला	व्यक्ति और सरकार के बीच संचार साधन	विधान मण्डल के पीछे विधान मण्डल का कार्य
-------------------------------------	--	----------------------------------	---------------------------------------	--	------------------------------------	--

1 लोकतांत्रिक प्रक्रिया की अभिव्यक्ति-आधुनिक समय में दबाव समूह लोकतांत्रिक प्रक्रिया का अंग माना जाता है। आज यह लोकतांत्रिक भावना की अभिव्यक्ति का साधन माना जाता है। लोकतंत्र की सफलता के लिए लोकमत तैयार करना जरूरी होता है ताकि किन्हीं नीतियों का विरोध या समर्थन किया जा सके। लोकमत को विकसित एवं शिक्षित करके आकड़े एकत्रित करके विधि निर्माताओं के पास आवश्यक सूचनाएँ पहुँचाकर अपने वांछित ध्येय को प्राप्त करना लोकतंत्र प्रक्रिया का प्रमुख कार्य है। प्रायः यह देखा जाता है कि सरकार अपनी नीतियों के समर्थन एवं क्रियान्वयन में जिन तथ्यों को नहीं जुटा पाती है दबाव समूह उन्हीं तथ्यों को अपने शोध साधनों से एकत्र कर सरकार की नीतियों का समर्थन एवं विरोध करते हैं। इस प्रकार दबाव समूह तथ्यों के आधार पर अपनी नीतियों के समर्थन के लिए जनमत तैयार करते हैं।

2 शासन के लिए सूचनाएँ एकत्रित करने वाला संगठन-शासन की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उनके पास पर्याप्त सूचनाएँ हों। शासन की सूचनाओं के गैर सरकारी स्रोत के रूप में दबाव समूह महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। दबाव समूह आकड़े एकत्रित करते हैं शोध करते हैं तथा सरकार को अपनी कठिनाइयों से परिचित कराते हैं।

3 शासन को प्रभावित करने वाला संगठन-वर्तमान में दबाव समूहों का अस्तित्व एक ऐसी सस्था के रूप में है जिसके पास इस दृष्टि से काफी शक्ति होती है कि वह स्वार्थ या हित विशेष की रक्षा के लिए शासकीय मशीनरी पर उपयोगी व सफल प्रभाव डाल सके।

4 सरकार की निरक्षरता को सीमित करने वाला-प्रत्येक सरकार की शासन व्यवस्था में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बढ़ रही है। आज सम्पूर्ण शक्तियाँ सरकार के

हाथों में केन्द्रित होती जा रही है। दबाव समूह अपने साधना द्वारा सरकारी निरकुशता को सीमित करते हैं।

5 समाज और शासन में सन्तुलन स्थापित करने वाला—राज्य में दबाव समूहों की उपस्थिति का एक लाभ यह है कि विभिन्न हितों के बीच सन्तुलन बना रहता है। कोई भी एकमात्र प्रभावशाली सत्ता का उदय नहीं होता है। सभी सभ-व्यापारी श्रमिक कृषक कर्मचारी जाति या धर्म सम्बन्धी सभी अपने स्वयं के हितों को प्राप्त करने के इच्छुक रहते हैं, उन्हें एक-दूसरे रास्ते से प्रतियोगिता करने के लिए मजबूर किया जाता है। पालत समाज और शासन में अणूठा सन्तुलन स्थापित हो जाता है और यह सन्तुलनकारी प्रवृत्ति समाज को उस स्थिति से बचाती है जिसमें व्यक्तिगत समुदाय की सारी शक्ति छविषा लेते हैं।

6. व्यक्ति और सरकार के बीच संचार के साधन—दबाव समूह व्यक्तिगत हितों का राष्ट्रीय हितों के साथ सामंजस्य स्थापित करते हैं। ये समूह नागरिक और सरकार के मध्य संचार साधन का कार्य करते हैं। रॉडी के अनुसार— 'निर्वाचित नेता दबाव समूहों के माध्यम से अपने निर्वाचकों की दृष्टि आकांक्षा का पता लगा लेते हैं। अतः इन्हें गैर सरकारी संचार सूत्र कहा जा सकता है।'

7 विधानमण्डल के पीछे विधान मण्डल का कार्य—दबाव समूह विधि निर्माण में विधायकों की सहायता करते हैं। जी एम बर्मन ने अपने एक लेख में लिखा है— 'अपनी विशेषता तथा ज्ञानरूपता के कारण ये गुट विधि निर्मात्री समितियों के सदस्यों को आवश्यक परामर्श देते हैं। इनकी परामर्श और सहायता दोनों ही इतनी उपयोगी होती हैं कि इन्हें विधान मण्डल के पीछे विधान मण्डल कहा जाने लगा है।'

परतुत दबाव समूह लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था का पर्याय है। निरंकुरा शासन तंत्र में भी दबाव समूह विद्यमान रहते हैं। साम्यवादी देशों में भी दबाव समूह सक्रिय रहते हैं।

दबाव समूह एवं हित समूह

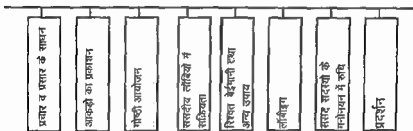
समाज में अनेक प्रकार के हित पाये जाते हैं। जैसे— मजदूर, मालिक, कृषक, व्यवसायी, कर्मचारी इत्यादि। सभी हित अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए समूह बना लेते हैं। सभी समूहों का उद्देश्य अपने सदस्यों का सामाजिक, आर्थिक एवं व्यावसायिक उत्थान करना होता है। जब यह समूहित हित समूह अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सरकारी सहायता चाहते हैं या सरकार के निर्णय को अपने पक्ष में कराना चाहते हैं तो ये हित समूह ही दबाव समूहों में बदल जाते हैं। अतः दबाव समूह एवं हित समूह में अन्तर करना बड़ा कठिन है। एक तरफ ऑमण्ड रोमन कोकोविज हिघनर व हम्बोल्ट जैसे विद्वान हित समूह को दबाव समूह के स्थान पर केवल हित समूह करना ही उचित समझते हैं। जबकि दूसरी तरफ जीन ब्लोण्डेल रॉबर्ट सी योन, माइनर, योनर तथा एस ई पाइनर जैसे विद्वान दबाव समूह व हित समूह को पर्यायवाची मानते हैं तथा इन दोनों में कोई अन्तर नहीं मानते हैं। परतुत दोनों दबाव समूह व हित समूह एक ही शिखर के दो पहलू हैं। अगर वहीं दोनों में कोई अन्तर है तो वह उनके सैद्धान्तिक महत्त्व का है। अतः लगन

के अनुसार— "सभी हित समूह दबाव समूह नहीं होते हैं, किन्तु समय आने पर सभी हित समूह दबाव समूह का रूप धारण कर लेते हैं। छात्र हितों से सम्बन्धित छात्र समूह डाक्टरों से सम्बन्धित डाक्टर समूह मजदूर समूह व्यवसायी समूह आदि सभी प्रारम्भ में हित समूह ही हैं क्योंकि वह अपने-अपने हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। जब यह हित समूह राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करने लगते हैं तो दबाव समूह या प्रभावक समूह बन जाते हैं। यह स्थिति उस समय उत्पन्न होती है जब हित समूहों के हित संकट में होते हैं अथवा जब उन्हें कतिपय स्वार्थों की प्राप्ति करनी होती है अन्यथा दबाव समूह हित समूहों के रूप में निष्क्रिय ही बने रहते हैं।

दबाव समूह के तरीके

अपने हितों की पूर्ति के लिए दबाव समूह कई तरीके अपनाते हैं। प्राचीन समय में दबाव समूहों के साधन अनुचित माने जाते थे। परन्तु आज इन्हें बुरा नहीं माना जाता है। दबाव समूहों द्वारा अपनाए जाने वाले विभिन्न तरीके इस प्रकार हैं—

दबाव समूह के तरीके



1 प्रचार व प्रसार के साधन—अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए जनता में अपने पक्ष में सद्भावना का निर्णय करने के लिए तथा विधायकों के दृष्टिकोण को अपने पक्ष में करने के लिए विभिन्न दबाव समूह प्रेस समाचार पत्र रेडियो तथा टेलीविजन का प्रयोग करते हैं।

2 आँकड़ों का प्रकाशन—नीति निर्माताओं के समक्ष अपने पक्ष को प्रभावशाली ढंग से प्रस्तुत करने के लिए दबाव समूह आकड़े प्रकाशित करते हैं ताकि अपनी मांग पूरी करवा सके।

3 गोष्ठी आयोजन—वर्तमान में दबाव समूह विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद के लिए गोष्ठियाँ, सेमिनार, चर्चाएँ तथा भाषण मालाएँ आयोजित करते हैं। इन गोष्ठियों में विधान मण्डल के सदस्यों तथा प्रशासन के प्रमुख अधिकारियों को आमंत्रित करते हैं और उन्हें अपने दृष्टिकोण से प्रभावित करने का प्रयास करते हैं।

4 संसद की लॉबीजों में सक्रियता—दबाव समूह अपने एजेण्डों के माध्यम से संसद के सभासदों में जाकर सदस्यों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। व्यावसायिक

सागठन ससद की लॉबियों में ससद सदस्यों का प्रभावित करने के लिए चतुर व्यक्तियों या एजेण्टों को नियुक्त करते हैं जो उनके स्वार्थ की पूर्ति के लिए कठोर परिश्रम करते हैं। लॉबी क्षेत्र के एजेण्ट अपने न्यायसंगत अधिकारों की रक्षा के लिए खुले उपायों का भी सहारा लेते हैं। ये विधायकों के साथ सम्पर्क स्थापित करते हैं उनकी गतिविधियों पर निगरानी रखते हैं और उनकी मनोवृत्तियों का बदलने का प्रयास करते हैं।

■ **रिश्वत, बेईमानी तथा अन्य उपाय**—अपने अभीष्ट स्वार्थों की पूर्ति के लिए दबाव समूह रिश्वत या घूस देने से भी नहीं कतराते। बेईमानी के तरीके भी अपनाए जाते हैं। व्यवसायिक दबाव समूह धन व्यर्ष करके अपने हितों की प्राप्ति में लगे रहते हैं। प्रत्येक राज्य की राजधानी में दबाव समूह के प्रतिनिधियों की सक्रिय क्रियाशीलता देखी जा सकती है। दबाव समूह विधायकों के लिए भारी दायित्वों सुरा और सुन्दरी की व्यवस्था भी करते हैं। इन तरीकों को अपनाने के कारण दबाव समूहों की आलोचना भी की गई है। प्रो वी ओ की का कथन है कि— “दबाव समूह को एक धूर्त लॉबिस्ट के रूप में देखा जाता है क्योंकि यह एक सदाचारी विधायक को पथ-भ्रष्ट कर अपने उद्देश्य की प्राप्ति का प्रयास करता है।”

6. **लॉबीइंग-लॉबीइंग से तात्पर्य है—** “सरकार को प्रभावित करना।” यह एक राजनीतिक उपाय है। लॉबीस्ट का कार्य करने वाले व्यक्ति दबाव समूहों और सरकार के बीच मध्यस्थ होते हैं। लेटरर गित्वर्थ के अनुसार ये लॉबीस्ट तीन प्रकार के कार्य करते हैं—

(1) सूचनाएँ प्रसारित करते हैं।

(2) नियोजनकर्ता के हितों की रक्षा करते हैं

(3) विधियों के राजनीतिक प्रभावों को स्पष्ट करते हैं। लॉबीस्ट के माध्यम से दबाव समूह विधि निर्माताओं को प्रभावित करते हैं और वांछित लक्ष्यों को प्राप्त करते हैं।

7 **ससद सदस्यों के मनोपयन में रुचि**—दबाव समूह ऐसे व्यक्तियों को दलीय चुनावों में उम्मीदवार मनोनीत करवाने में सहायता करते हैं जो आगे चलकर ससद में उनके हितों की रक्षा में सहायता कर सकें। कहावत है— “लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था में ससद सदस्य दबाव समूहों की जेबों में रहते हैं।” चुनावों में उम्मीदवार को पैसा चाहिए और पैसा दबाव समूह उपलब्ध कराते हैं और बदले में उन्हें दबाव समूहों का समर्थन करना पड़ता है।

8 **प्रदर्शन**—दबाव समूह कभी-कभी उग्र आन्दोलनात्मक और प्रदर्शनकारी तरीकों का भी प्रयोग करते हैं। प्रायः प्रदर्शनकारी दबाव समूहों द्वारा ही इस प्रकार के तरीकों का अधिक उपयोग किया जाता है। दबाव समूह आजकल तो दूसरे दबाव जैसे हड़ताल, जुलूस, रैली आदि तरीके भी काम में लेने लगे हैं।

एच ए बोन ने दबाव समूहों के कार्य करने की तकनीक या उत्प्रेक्ष्य अप्रतिष्ठित रूप से किया है—

- 1 सरकार की विभिन्न आधारभूत शाखाओं पर दबाव डालना
- 2 विधायकों तथा प्रशासकों से मिलना
- 3 व्यवस्थापिका की समितियों का प्रयोग करना
- 4 अन्य दबाव समूहों के साथ गठबंधन एवं पारस्परिक सहयोग करना
- 5 मित्रों अथवा विरोधियों के चुनावों को प्रभावित करना
- 6 आवश्यकता पड़ने पर न्यायलयों के हस्तक्षेप का सहारा।

ओडिगार्ड के अनुसार दबाव समूह सामान्यतया तीन प्रकार से क्रियाशील होते हैं—

- 1 दबाव समूह चुनावों के समय सक्रिय रहते हैं,
- 2 वे विधानाग पर अपना ध्यान केन्द्रित करते हैं और लॉबीइंग करते हैं, और
- 3 प्रचार माध्यमों से लोकमत को अपने पक्ष में करने की चेष्टा करते हैं।

यदि सरकार कम से कम आर्थिक कार्यों का सम्पादन करती है तो दबाव समूह सुषुप्त रहेंगे और यदि सरकार अधिक से अधिक आर्थिक कार्य करती है तो दबाव समूह सक्रिय रहेंगे।

दबाव समूहों का वर्गीकरण

जी ए आलमण्ड तथा जी पी पावेल ने अपनी पुस्तक कम्पेरेटिव पॉलिटिक्स में दबाव समूहों को चार श्रेणियों में बांटा है—

- 1 सस्थात्मक दबाव समूह
- 2 समुदायात्मक दबाव समूह
- 3 गैर समुदायात्मक दबाव समूह और
- 4 प्रदर्शनात्मक दबाव समूह



1 सस्थात्मक दबाव समूह—सस्थात्मक दबाव समूह राजनीतिक दलों विधान मण्डलों नीकरशाही इत्यादि में सक्रिय रहते हैं। इनके औपचारिक संगठन होते हैं। ये स्वायत्त रूप से क्रियाशील रहते हैं अथवा विभिन्न सस्थाओं की छत्रछाया में पोषित होते हैं। ये अपने हितों की अभिव्यक्ति करने के साथ-साथ अन्य सामाजिक समुदायों के हितों का भी प्रतिनिधित्व करते हैं।

2. समुदायात्मक दबाव समूह-समुदायात्मक दबाव समूह हिता की अभिव्यक्ति के विरंभीकृत सघ होते हैं। इसकी मुख्य विशेषता विरिष्ट हिता की पूर्ति करना हाता है। ये अपने आधुनिक परिवेश म प्रत्येक देश की राजनीति म सक्रिय दिखताई देता है। इनम प्रमुख हैं- व्यावसायिक सगठन, श्रमिक सगठन छात्र सगठन इत्यादि।

3 गैर-समुदायात्मक दबाव समूह-गैर-समुदायात्मक दबाव समूह अनीपचारिक रूप स अपने हिता की अभिव्यक्ति करते हैं इनके सगठन सघ नहीं हाते और इनका परम्परावादी दबाव-गुट भी कहते हैं। गैर-समुदायात्मक दबाव-समूहा म साम्प्रदायिक और धार्मिक समुदाय जातीय समुदाय आदि लिये जा सकत हैं।

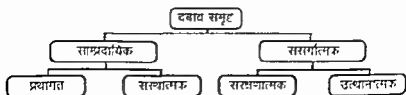
4 प्रदर्शनात्मक दबाव समूह-प्रदर्शनकारी दबाव समूह ये हैं जा अपनी मागा का लेकर अर्धैधानिक उपाया का प्रयोग करत हुए हिंसा राजनीतिक हत्या दग और अन्य आक्रमणकारी रवैये अपना लेते हैं। प्रदर्शनात्मक विरोध और प्रत्यक्ष कार्यवाही के कई प्रकार हैं- जनसभाएँ गली-कूड़ा बैठक पदयात्रा रैली विरोध दिवस हड़ताल धरना सत्याग्रह अनशन घेराव आदि। इन उपाया के प्रभावक समूह न केवल अपना असंतोष व्यक्त करते हैं अर्धितु सरकार क नियम तथा निर्गत ढोंये को भी प्रभावित करते हुए नियम निर्माण, नियम प्रयुक्ति एव नियम अधिनिर्गमन क रूप को भी छू लत हैं। ये गुट किसी विरिष्ट नीति का बनवान अथवा बदलने के लिए सरकार पर दबाव डालते हैं।

ब्लान्डेल ने दबाव समूहों को दो वर्गों म विभाजित किया है- (1) साम्प्रदायिक दबाव समूह (2) ससर्गात्मक।

1 साम्प्रदायिक दबाव समूह-ब्लान्डेल ने जिन दबाव समूहों की स्थापना के मूल म व्यक्तिता के सामाजिक सम्बन्ध हाते हैं, साम्प्रदायिक या सामाजिक दबाव समूह कहा है। साम्प्रदायिक दबाव समूहों को पुन दो वर्गों मे प्रथागत एव सग्थागत रूप मे विभाजित किया है।

2 ससर्गात्मक दबाव समूह-ब्लान्डेल के अनुसार ये दबाव समूह जिनकी स्थापना के पीछे किसी विरिष्ट लक्ष्य की प्राप्ति का प्रेरक तत्व होता है, ससर्गात्मक दबाव समूह कहलाते हैं। दग प्रकार के दबाव समूहों को भी सरक्षात्मक तथा उत्थानात्मक वर्गों मे वर्गीकृत किया है।

ब्लान्डेल का दबाव समूहों का वर्गीकरण



इसी प्रकार ओमण्ड ने दबाव समूहों को निम्न प्रकार से वर्गीकृत किया है —

- 1 सत्थात्मक
- 2 असमुदायात्मक
- 3 घमत्कारिक
- 4 समुदायात्मक या ससर्गात्मक ।

दबाव समूहों की आलोचना

दबाव समूहों में व्याप्त दोषों के आधार पर दबाव समूहों की आलोचना की गई है। दबाव समूहों के आलोचक इनमें निम्न प्रमुख दोषों का उल्लेख करते हैं—

1 सार्वजनिक हितों की उपेक्षा—दबाव समूह अपने सकीर्ण स्वार्थों की पूर्ति हेतु सार्वजनिक कल्याण का निरादर करते हैं। कभी-कभी उनके वर्गीय हितों से सामान्य हितों को भी हानि पहुँचाने का खतरा बना रहता है।

2 राजनीतिक प्रक्रिया में फैला भ्रष्टाचार—अधिकांश दबाव समूह राजनीति जीवन में भ्रष्टाचार फैलाते हैं। रिश्वत खोरी और अनेक घृणित उपायों का आश्रय लेते हैं। ये विधायकों को घूस देने व अनुचित और अनैतिक आचरण के कार्य भी करते हैं जिनका सार्वजनिक जीवन पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। अमेरिका के राष्ट्रपति बुडरो विलसन का अनुभव था कि— अमेरिकन कॉंग्रेस की इच्छा के पीछे हित समूहों की इच्छा व्याप्त थी।

3 सकुचित दृष्टिकोण—दबाव समूह अपने सकीर्ण हितों को बढ़ावा देते हैं। ये संगठित होते हैं। अतः राष्ट्रीय हितों के स्थान पर सकुचित समूह-हितों को महत्व दिया जाता है।

4 लॉबीइंग—अनेक दबाव समूह लॉबीस्ट द्वारा कार्य करते हैं। इस प्रक्रिया द्वारा भ्रष्टाचार और अनैतिकता में बढ़ोतरी होती है। वी ओ की के अनुसार— “दबाव शब्द का प्रयोग मस्तिष्क में एक ऐसी शैतान लॉबीस्ट का चित्र अंकित कर देता है जो उचित पथगामी विधायक की सार्वजनिक हित की धारण को हटाने के लिए अनुचित दबाव डालने का प्रयास करता है।”

5 हिंसा की राजनीति के संगठित स्रोत—दबाव समूह सरकार के विरुद्ध हिंसात्मक तरीकों का भी प्रयोग करते हैं। मायरन यीनर लिखते हैं कि— “गैर-पश्चिमी देशों में हिंसा का संगठित प्रयोग किया जाता है किन्तु अधिकांश में हिंसात्मक कार्यवाहियाँ अचानक नहीं हो पाती अपितु संगठित और योजनाबद्ध होती हैं।” हिंसा और जन्मआन्दोलन से अराजकता उत्पन्न होती है। ऐसी अव्यवस्था राज्यव्यवस्था के लिए खतरा उत्पन्न कर देती है।

निस्संदेह दबाव समूहों का आधार अलोकतांत्रिक है। इनके कार्य के तरीके भी सिद्धान्तहीन एवं भ्रष्ट होते हैं। इनके नियंत्रण की डोरी प्रच्छन्न रूप से कार्य करने वाले नेताओं के हाथों में होती है जो स्व-स्वार्थानुसार उन्हें कठपुतली की तरह नचाते हैं। ये अपनी नीतियों के लिए किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होते फिर भी शक्ति का भोग करते हैं।

इस प्रकार उक्त आधारों पर दबाव-समूहों की आलोचना की जाती है।

दबाव समूह एवं राजनीतिक दल

दबाव समूह और राजनीतिक दल एक-दूसरे से घनिष्ठ सम्बन्धित हैं। दोनों में पारस्परिक निर्भरता का सम्बन्ध है। कई बार तो दोनों के बीच स्पष्ट भेद करना मुश्किल हो जाता है। दोनों के मध्य भेद करने की कठिनाई गुटों की परिभाषा तथा वर्गीकरण की समस्या से जुड़ी है। इस कारण स्पष्ट भेद नहीं किया जा सकता है। अमेरिका और ब्रिटेन में दबाव समूह और राजनीतिक दलों के बीच महत्त्व सम्बन्ध होता ही नहीं है। अतः वहाँ भेद करने की समस्या उत्पन्न नहीं होती है। ब्रिटेन में कुछ ट्रेड संघों और ब्रिटिश लेबर पार्टी के बीच निकटतम सम्बन्ध है। जहाँ तक विकासशील देशों का प्रश्न है वहाँ दलीय पद्धतियों में कुछ कमियाँ पाई जाती हैं जिसके कारण दबाव समूह और राजनीतिक दलों के बीच अन्तर करना कठिन हो जाता है। सोवियत रूस तथा सर्वाधिकारवादी देशों में दबाव समूहों की स्थिति दलों के अधीन होती है। वहाँ राजनीतिक दल दबाव समूहों को नियंत्रित और नियंत्रित करते हैं।

प्रो. हरमन फाइनर का कहना है कि— “जहाँ सिद्धान्त और संगठन में राजनीतिक दल कमजोर होंगे वहाँ दबाव समूह पनपेंगे। जहाँ दबाव समूह शक्तिशाली होंगे वहाँ राजनीतिक दल कमजोर होंगे और जहाँ राजनीतिक दल शक्तिशाली होंगे वहाँ दबाव समूह दबा दिये जायेंगे।” परन्तु राजनीतिक दलों की सुदृढ़ता और कमजोरी को दबाव समूहों की शक्ति और दुर्बलता से नहीं जोड़ा जा सकता है। ब्रिटेन में राजनीतिक दलों के संगठन और अनुशासन की दृष्टि से सुदृढ़ होने पर भी वहाँ दबाव समूह कमजोर नहीं है। भारत और फ्रांस में राजनीतिक दल संगठन एवं सिद्धान्त की दृष्टि से कमजोर हैं। परन्तु दबाव समूहों को किंग मेकर्स के रूप में मान्यता प्राप्त हो गई है। भारतवर्ष में दबाव समूह विभिन्न राजनीतिक दलों के गठजोड़ हैं जो दल के भीतर दलीय नीतियों को प्रभावित करते हैं।

दबाव समूह और राजनीतिक दल दोनों ही गैर संवैधानिक अभिकरण हैं। इनकी विशिष्टता यह है कि दोनों ही गैर संवैधानिक होते हुए भी संवैधानिक अभिकरणों और संस्थाओं का आधार एवं प्रेरणा प्रदान करते हैं। वे एक-दूसरे के विरोधी नहीं हैं, परन्तु एक दूसरे के सहायक एवं पूरक हैं।

दबाव समूह व राजनीतिक दलों में समानताएँ होते हुए भी बहुत अन्तर पाया जाता है। प्रो. न्यूमैन ने दलों तथा दबाव समूहों के बीच किए जा सकने वाले भेदों का वर्णन किया है— “मूल रूप में दबाव समूह दित चाहने वाले समरूप दितों की प्रतिमूर्ति होते हैं। जब किसी दबाव समूह का सुस्पष्ट उद्देश्य होता है तब वह प्रभावी एवं शक्तिशाली होता है। इसके विपरीत राजनीतिक दलों के अन्तर्गत विभिन्न विषय रूप समूह सम्मिलित होते हैं जिनका लक्ष्य राजनीतिक पदों की प्राप्ति एवं नीति सम्बन्धी निर्णयों को निर्देशित करना है। वास्तव में राजनीतिक समाज के अन्तर्गत बिखरी हुई शक्तियों के बीच सम्पर्क सूत्र स्थापित करना इस तरह के दलों का मुख्य कार्य होता है। राजनीतिक दलों का कार्य एकीकरण होता है और यह दबाव समूहों के कार्य क्षेत्र के बाहर की धीज है।” प्रशिद

विचारक हाइनर और लेवीन ने कहा है कि— “दोनों में भौतिक अन्तर यह है कि जहाँ तक राजनीतिक दल एक निश्चित अवधि के बाद मतदाताओं के समक्ष शासन की सत्ता को ग्रहण करने के लिए अपना दावा प्रस्तुत करते हैं वहीं दबाव समूह न तो यह दावा प्रस्तुत करते हैं और न ही सरकार चलाने की जिम्मेदारी लेना चाहते हैं।” डी वी वेनी ने दबाव समूह और राजनीतिक दलों के मध्य अन्तर के सदर्थ में लिखा है— “दोनों में यही मुख्य अन्तर है कि एक (राजनीतिक दल) चुनाव में भाग लेकर सरकार बनाने की महत्वाकांक्षा रखता है जबकि दूसरा (दबाव समूह) चुनाव को अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है किन्तु सरकार बनाने की इच्छा नहीं रखता है।”

दबाव समूह और राजनीतिक दलों में निम्नलिखित अन्तर किये जा सकते हैं—

1 सगठनात्मक अन्तर—राजनीतिक और दबाव समूह में सगठन सम्बन्धी अन्तर होता है। राजनीतिक दलों दबाव समूहों से बड़े सगठन होते हैं। ये राष्ट्रव्यापी होते हैं और साम्यवादी दल जैसे कुछ दल अन्तरराष्ट्रीय भी होते हैं। दबाव समूहों में केवल एक हित से सम्बन्धित व्यक्ति ही सम्मिलित होते हैं अतः दबाव समूहों का सगठन छोटा और सकीर्ण होता है। इनका ध्येय भी सीमित और सकुचित होता है।

2 उद्देश्यात्मक अन्तर—राजनीतिक दलों और दबाव समूहों में उद्देश्य सम्बन्धी अन्तर स्पष्ट रूप से दृष्टिगोचर होता है। राजनीतिक दलों का उद्देश्य सामान्य और सम्पूर्ण समाज की हित भाषना है अतः इनका ध्येय विस्तृत होता है। दबाव समूहों का उद्देश्य सीमित होता है। यह अपने विशिष्ट हितों की पूर्ति के लिए ही प्रयत्नशील रहते हैं। समाज पर या सामान्य जन पर उनका क्या प्रभाव होगा— इससे दबाव समूहों का लेशमात्र भी सम्बन्ध नहीं होता है।

3 सदस्यात्मक अन्तर—राजनीतिक दलों और दबाव समूहों में महत्वपूर्ण अन्तर उनकी सदस्यता है। कोई भी व्यक्ति एक समय में एक राजनीतिक दल का सदस्य हो सकता है। अगर उसे दूसरे राजनीतिक दल की सदस्यता स्वीकार करनी है तो पहले दल की सदस्यता छोड़नी पड़ती है। इसके विपरीत कोई भी व्यक्ति एक ही समय कई दबाव समूहों का सदस्य हो सकता है जैसे— एक व्यक्ति अपने व्यवसाय जाति धर्म और क्षेत्रीय दबाव समूहों का सदस्य एक साथ बन सकता है।

4 प्रक्रियात्मक अन्तर—राजनीतिक दल राजनीति में सत्ता प्राप्त करने के इच्छुक होते हैं। अतः इनकी आचरण प्रक्रिया पूर्णतः राजनीतिक होती है। दबाव समूह राजनीति से बाहर रहकर राजनीति पर दबाव डालते हैं। ये राजनीति प्रक्रिया के भागीदार नहीं बनते हैं। यह तो केवल निर्णय कर्त्ताओं और निर्णयों को प्रभावित करने में रुचि रखते हैं। वे स्वयं निर्णय कर्त्ता नहीं बनना चाहते हैं। राजनीतिक दल चुनाव लड़कर विजयी होने की इच्छा रखते हैं। दबाव समूह चुनाव लड़ने में कभी रुचि नहीं रखते हैं और न ही चुनाव के लिए अपने उम्मीदवार ही खड़े करते हैं। दबाव समूह केवल चुनाव प्रक्रिया पर प्रभाव डालते हैं।

5 कार्यात्मक अन्तर-राजनीतिक दलों का कार्यक्षेत्र विधानमण्डल होता है। यदि बहुमत वाला दल है तो सरकार बनाता है और अल्पमत में है तो सरकार की नीतियों का विरोध करता है और विकल्प प्रस्तुत करता है। दबाव समूहों का कार्यक्षेत्र विधानमण्डल के बाहर होता है। प्रत्येक विधायिका भवन के साथ लगे हुए कमरे या बरामदे को लॉबी कहा जाता है, जिसमें विधायिका के सदस्य अवकाश के समय बैठते हैं। इस समय दबाव समूहों के प्रतिनिधि उनसे मिलने उनसे बातचीत करने और अपने-अपने विचारों से राजनीतिक प्रतिनिधियों को प्रभावित करने का प्रयास करते हैं।

6 साधनात्मक अन्तर-राजनीतिक दल और दबाव समूहों द्वारा काम में लाए जाने वाले साधनों में भी अन्तर है। राजनीतिक दल सदैव संवैधानिक साधनों का प्रयोग करने में प्रयत्नरत रहते हैं। जबकि दबाव समूह संवैधानिक और गैर संवैधानिक सभी प्रकार के साधनों को अपनाते हैं और अपना सकते हैं क्योंकि उन पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं होता है।

राजनीतिक दलों और दबाव समूहों में उक्त अन्तर होने पर भी बिकाराशील राज्यों में दोनों का पतन और उत्थान रोचक जान पड़ता है। चुनाव के दिनों में कई नये राजनीतिक दलों का गठन होता है। चुनाव के पश्चात् उनमें से अधिकांश समाप्त हो जाते हैं। ऐसा ही दबाव समूहों के सम्बन्ध में देखा जाता है। यह कहना कठिन होगा कि राजनीतिक दल और दबाव समूह दोनों पूर्णतः पृथक् हैं। अध्ययनों से स्पष्ट होता है कि राजनीतिक दलों और दबाव समूहों में सहयोग, सहायता और परस्पर निर्भरता के सम्बन्ध हैं। विभिन्न दबाव समूह अपने हितों की पूर्ति के लिए राजनीतिक दलों पर प्रभाव डालते हैं और राजनीतिक दल उन्हें समर्थन देकर अपने प्रभाव क्षेत्र को विस्तृत करते हैं। दोनों ही राजनीतिक दल और दबाव समूह समाज की आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक मीलों से जुड़े हैं और उनकी के लिए कार्यरत हैं। दोनों ही देश के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक उत्थान के लिए कार्य करते हैं।

दबाव समूह और विधानमण्डल में विरोधी राजनीतिक दल- दोनों सार्वजनिक नीतियों में परिवर्तन हेतु प्रयासरत रहते हैं। दबाव समूह सत्तारूढ़ राजनीतिक दल पर (सरकार पर) दबाव बनाते हैं और विरोधी उनकी सहायता करते हैं। दबाव समूह हड़ताल, प्रदर्शन वद घेराव करते समय राजनीतिक दल से सहारा लेते हैं। विरोधी दल तो शीघ्र अपना समर्थन दे देता है परन्तु सत्तारूढ़ राजनीतिक दल को भी समर्थन देना पड़ता है। दबाव समूह चुनाव में कई प्रकार से राजनीतिक दलों की सहायता करते हैं। राजनीतिक दल और दबाव समूह दोनों ही लोकमत प्रभावित करने के लिए सभाचार-पत्रों का सहारा लेते हैं। आज राजनीतिक दल और दबाव समूह एक-दूसरे के विपरीत और विरोधी नहीं हैं वरन् सहयोगी और पूरक हैं। दोनों ही समाज के हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। राजनीतिक दल संवैधानिक प्रक्रिया अपनाते हैं तो दबाव समूह गैर संवैधानिक। दोनों ही लोकतांत्रिक प्रक्रिया के प्रतिरूप हैं।

सदर्भ एव टिप्पणियाँ

मुनरो	माडर्न गवर्नमेंट्स
मैकाइवर	माडर्न स्टेट
लीकॉक	एलीमेन्ट्स ऑफ पॉलिटिकल साइस
गेटल	पॉलिटिकल साइस
गिल्क्राइस्ट	पॉलिटिकल साइस
शवर्ट सी बोन	उद्धृत सी बी गेना तुलनात्मक राजनीति एव राजनीतिक सास्थाएँ।
लॉस्फी	ग्रामर ऑफ पॉलिटिक्स
लॉवेल	पार्टी ऑर्गनाइजेशनस चैक पॉलिटिकल बेगेरीज
कार्ल जे फ्रेडरिक	कॉन्स्टीट्यूशनल गवर्नमेंट एण्ड डेमोक्रेसी ऑक्सफोर्ड एण्ड आई बी एच
के बी ओ	पॉलिटिक्स पार्टीज एण्ड प्रेशर ग्रुप्स क्रोवेल न्यूयार्क
ऐलेन बाल	आधुनिक राजनीति और शासन मैकमिलन इडिया
वर्गन डी एम	दि लेजिस्लेटिव प्रोसेस इन यूएस कांग्रेस— दि जॉर्नल ऑफ कॉन्स्टीट्यूशनल एण्ड पार्लियामेन्ट्री स्टडीज
दी ओ घी	पॉलिटिकल पार्टीज एण्ड प्रेशर ग्रुप्स
लेस्टर गिल्ब्रेथ	लॉविड्ज एण्ड कम्यूनिकेशन प्रोसेस, पब्लिक ओपिनिजन क्वार्टर्ली
एच ए बोन	अमेरिकन पॉलिटिक्स एण्ड द पार्टी सिस्टम
गेन सी बी	ब्लोण्डेल वर्गीकरण उद्धृत तुलनात्मक राजनीति एव राजनीति सास्थाएँ

अध्याय-11

भारत में वित्त आयोग

भारत एक सघातमक राज्य है। सघवाद की मूल विशेषता राघ एव सघ की इकाइयो से निर्मित होने वाली द्विस्तरीय शासन व्यवस्था में सविधान द्वारा किया जाने वाला सत्ता विभाजन माना जा सकता है। इस व्यवस्था में सघ एव सघ की इकाइयाँ अपने-अपने निर्धारित क्षेत्रों के अन्तर्गत आने वाले दायित्वों का निर्वाह करते हुए एक-दूसरे से सहयोग करती हैं। सविधान में सघ और राज्यों के बीच विषयों का बँटवारा निम्नलिखित रूप में किया गया है -

- (1) केन्द्र सूची के विषय
- (2) राज्य सूची के विषय
- (3) समवर्ती सूची के विषय
- (4) अयशिश्ट विषय

(1) **केंद्रीय सूची**-इस सूची में राष्ट्रीय महत्त्व के ऐसे विषय रखे गए हैं जिनके सम्यन्ध में सम्पूर्ण देश में एक रूप विधायन एवं क्रियान्वयन की आवश्यकता होती है। इस सूची में वर्णित विषयों पर विधि निर्माण का अधिकार केंद्रीय रासद को प्राप्ता है। इस सूची में 97 विषय हैं।

(2) **राज्य सूची**-इस सूची में स्थानीय व क्षेत्रीय महत्त्व के ऐसे विषय हैं जिन पर निर्माण और क्रियान्वयन का अधिकार राज्यों को है। राज्य सूची में कुल 66 विषय हैं।

(3) **समवर्ती सूची**-इस सूची में उन विषयों को रखा गया है जो भिन्न-भिन्न परिस्थितियों में राष्ट्रीय और क्षेत्रीय महत्त्व के हो सकते हैं। अतः इस सूची के विषयों पर केंद्र और राज्य दोनों को विधि निर्माण का अधिकार है। इस सूची में कुल 47 विषय हैं।

सविधान संशोधन (42वां संशोधन) अधिनियम 1976 के माध्यम से राघ राज्य अधिकार विभाजन की विषय सूचियों के स्वरूप में परिवर्तन किया गया है। राज्य-सूची के चार विषय (शिक्षा, वन, ग्रन्थ पशु-पक्षियों की सुरक्षा, और नाप तौल) को समवर्ती सूची में सम्मिलित कर दिया गया है तथा समवर्ती सूची में एक नया विषय जनसंख्या नियंत्रण एवं परिवार कल्याण (नियोजन) भी सम्मिलित किया गया है।

(4) अवशिष्ट विषय—उक्त तीन विषय सूचियों के बाहर रहे अवशिष्ट विषयों पर विधि निर्माण का अधिकार राज्यों को न देकर केन्द्र को प्रदान किया गया है।

भारतीय संविधान में केन्द्र और राज्यों के बीच विधायी और प्रशासनिक सत्ता विभाजन के साथ बटवारे के लिए भी संवैधानिक प्रावधान हैं। दोनों के बीच वित्तीय स्रोतों का भी विभाजन किया जाता है। वित्तीय स्रोतों के इस विभाजन के आधार पर केन्द्र और राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्धों का निर्धारण होता है।

भारतीय संविधान में सद्यः व्यवस्था से सम्बन्धित वित्तीय पक्षों की दो प्रमुख विशेषताएँ हैं— प्रथम केन्द्र और राज्यों के बीच कर निर्धारण शक्ति का विभाजन और द्वितीय केन्द्र और राज्यों के बीच राजस्वों का वितरण।

केन्द्र के प्रमुख राजस्व स्रोत हैं— निगम कर सीमा शुल्क निर्यात शुल्क कृषि भूमि से भिन्न अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा शुल्क विदेशों से ऋण रेलें रिजर्व बैंक तथा शेयर बाजार आदि। राज्यों के प्रमुख राजस्व स्रोत हैं— प्रति व्यक्ति कर कृषि भूमि पर कर सम्पदा शुल्क भूमि व भवनों पर कर पशुओं तथा मीकाओं पर कर विद्युत् उपभोग तथा विक्रय कर तथा वाहनो पर चूँजी कर (जो की हाल ही में समाप्त कर दिया गया है) इत्यादि।

सद्यः द्वारा उद्गृहीत और संगृहीत तथा विनियोजित किये जाने वाले करों में बिल विनिमयो प्रोमिसरी नोटो हुण्डियों चैकों आदि पर मुद्राक शुल्क और दया मादक द्रव्य पर कर श्रृंगार प्रसाधन सामग्री पर कर तथा उत्पादन शुल्क आदि का वर्णन किया जा सकता है।

केन्द्र और राज्यों के बीच विभाजनीय करों के राजस्व विभाजन व केन्द्र अनुदानों की राशि के निर्धारण व इसे राज्यों के बीच वितरण के लिए सुझाव प्रेषित करने में वित्त आयोग की महत्त्वपूर्ण भूमिका मानी जाती है। संविधान के अनुच्छेद 280 के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि संविधान के प्रारम्भ से दो वर्ष के भीतर और तत्परचात् प्रत्येक पांच वर्ष की समाप्ति पर अथवा उससे पूर्व राष्ट्रपति आवश्यक समझे तो आदेश द्वारा वित्त आयोग का गठन किया जाएगा जिसमें एक अध्यक्ष और चार अन्य सदस्य होंगे। वित्त आयोग का यह कर्तव्य होगा कि वह केन्द्र और राज्यों के बीच करों के विभाजन के बारे में भारत की सन्धित निधि में से राज्य सरकारों को राजस्व सहायता एवं अनुदान निर्धारित करने वाले सिद्धान्तों के बारे में वित्त के स्थायित्व और राष्ट्रपति द्वारा आयोग को सौंपे गए विषयों के बारे में सिफारिश करे। आयोग अपनी प्रक्रिया निर्धारित करेगा और अपने कृत्यों के पालन में उसे ऐसी शक्तियाँ होंगी जो संसद तथा विधि द्वारा उसे प्रदान करे।

वित्त आयोग में सदस्यों की अर्हताएँ

सन् 1951 के वित्त आयोग अधिनियम जिसे 1955 में संशोधित किया गया है के अन्तर्गत वित्त आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों की अर्हताएँ निम्न प्रकार वर्णित हैं—

आयोग का अध्यक्ष ऐसे व्यक्तियों में से चुना जाएगा जिन्हें सार्वजनिक कार्यों का अनुभव हो और अन्य सभी सदस्य ऐसे व्यक्तियों में से चुने जायेंगे—

- (1) जो किसी उच्च न्यायालय के न्यायाधीश हो या रह चुके हो या इस प्रकार की नियुक्ति की योग्यता रखता हो अथवा
- (2) जिन्हें सरकार के वित्त और लेखों का विशेष ज्ञान हो अथवा
- (3) जिन्हें वित्तीय मामलों या प्रशासन का विस्तृत अनुभव हो अथवा
- (4) जिन्हें अर्थशास्त्र का विशेष ज्ञान हो।

अधिनियमानुसार राष्ट्रपति अध्यक्ष को छोड़कर शेष चारों सदस्यों की नियुक्ति उक्त योग्यताओं को ध्यान करने वाले व्यक्तियों में से ही करेगा। इसके साथ राष्ट्रपति को वित्त आयोग के सदस्यों की नियुक्ति करते समय यह भी देखना चाहिए कि जिस व्यक्ति को आयोग का सदस्य नियुक्त किया है उसके कोई निहित आर्थिक स्वार्थ तो नहीं है, जो वित्त आयोग में सदस्य नियुक्त होने के पश्चात् उसके कर्तव्यों या कार्य प्रणाली को प्रभावित करेगा।

वित्त आयोग के कार्य

संविधान के अनुच्छेद 280 में वित्त आयोग के कार्यों अथवा कर्तव्यों का वर्णन निम्नलिखित रूप से किया गया है —

- (क) केन्द्र तथा राज्यों के बीच में करों के शुद्ध आगम को, जो इस आशय के अधीन उनमें विभाजित होता है या हो, वितरण के बारे में तथा राज्यों के बीच ऐसे आगम के तत्सम्बन्धी असों के बटवारे में
- (ख) भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्वों के सहायक अनुदान देने में पालनीय सिद्धान्तों के बारे में,
- (ग) सुस्थिर वित्त के हित में राष्ट्रपति द्वारा आयोग को सौंपे गए किसी अन्य विषय के बारे में राष्ट्रपति को सिफारिश करेगा।

उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि वित्त आयोग के प्रमुख तीन कार्य हैं—

- (1) प्रथम के अन्तर्गत राष्ट्रपति को उन करों से प्राप्त शुद्ध आय का केन्द्र और राज्यों के बीच वितरण जिनका दोनों में विभाजन होता है तथा उस आय के राज्यों में आवंटन के सम्बन्ध में सुझाव देना।
- (2) द्वितीय के अन्तर्गत उन सिद्धान्तों को निश्चित करना जिनके आधार पर राज्य देश की संचित निधि से सहायतानुदान प्राप्त करते हैं।
- (3) तृतीय के अन्तर्गत वित्त आयोग से उस कार्य की अपेक्षा की गई जिसे राष्ट्रपति ने सुव्यवस्थित वित्त के हित में आयोग को सौंपा है।

डा. सी. पी. भाम्नी ने वित्त आयोग द्वारा किए जाने वाले कार्यों का विवरण इस प्रकार दिया है —

वित्त आयोग राष्ट्रपति को निम्नलिखित विषयों में सिफारिश करेगा—

- 1 सघीय सरकार तथा राज्यों के बीच विभाजित होने वाले अनिवार्य करों की कुल राशि के राज्यों को दिए जाने वाले हिस्से का प्रतिशत,
- 2 केन्द्रीय राजस्व को राज्यों को दिए जाने वाले अन्य वैकल्पिक स्रोतों का प्रतिशत
- 3 भारत सरकार की सघित निधि से राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान के वितरण का आधार का निश्चय
- 4 जन जातीय क्षेत्रों को दिए जाने वाले अनुदान,
- 5 किसी भी राज्य को दी जाने वाली विशेष सहायता।

डा. सी. पी. भाम्मरी के कथनानुसार— "वित्त आयोग दो कार्यों का सम्पादन करता है— पहला केन्द्र और राज्यों के बीच विभाजित होने वाले करों का प्रतिशत निर्धारित करना और दूसरा सघित निधि से विभिन्न राज्यों को दी जाने वाले सहायतानुदान के आधार की सिफारिश करना।

वित्त आयोग की कार्य विधि

संविधान में यह स्पष्ट वर्णित है कि वित्त आयोग अपनी कार्य विधि स्वयं निर्धारित करेगा तथा अपने कर्तव्यों के पालन में उसे ऐसी शक्तियाँ प्राप्त होंगी जो संसद कानून द्वारा उसे प्रदान करे।

वित्त आयोग की नियुक्ति वित्त मंत्रालय द्वारा राष्ट्रपति के आदेश की घोषणा द्वारा की जाती है। वित्त आयोग की औपचारिक नियुक्ति से पूर्व इसके सदस्य सचिव को केन्द्रीय वित्त मंत्रालय में ऑफिसर ऑन स्पेशल ड्यूटी (ओ एर डी) नियुक्त कर दिया जाता है। सदस्य सचिव का कार्य आयोग गठन के बारे में प्रारम्भिक कार्य करना है। वह आयोग द्वारा चाहे जाने वाले आकड़ों और सूचनाओं का संग्रह करता है। इन सूचनाओं को प्राप्त करने के लिए विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों, राज्य सरकारों, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक और राज्यों के महालेखा परीक्षकों को सम्बन्धित सूचनाएँ उपलब्ध कराने के लिए लिखता है। वह केन्द्र और राज्य सरकारों को आयोग द्वारा विधाराधीन अगामी पाँच वर्षों की सिफारिशों से सम्बन्धित आय-व्यय के पूर्वानुमानों को प्रस्तुत करने के लिए लिखता है। यह विशेष अधिकारी वित्त आयोग के कार्य के लिए आवश्यक आधार तैयार करता है। वित्त आयोग की नियुक्ति की घोषणा सामान्यतः संसद में बजट प्रस्तुत किए जाने के पश्चात् की जाती है।

वित्त आयोग का अस्तित्व उसके अध्यक्ष एवं सदस्यों के कार्य भार सम्भालने की तिथि से माना जाता है। वित्त आयोग द्वारा अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को प्रस्तुत कर देने की तारीख से उसका अस्तित्व सम्पन्न हो जाता है। वित्त आयोगों ने औसतन चौदह माह में अपने प्रतिवेदन राष्ट्रपति को सौंप दिए हैं। श्री ए. के. चन्दा की अध्यक्षता में गठित तृतीय वित्त आयोग ने अपना प्रतिवेदन औसत से कम अवधि मात्र बारह माह में राष्ट्रपति

को साँपा था। श्री महावीर त्यागी की अध्यक्षता में गठित पाँचवे वित्त आयोग ने औरत से अधिक साढ़े सोलह माह में अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को दिया था। अब तक ग्यारह वित्त आयोगों ने अपनी सिफारिशें दी हैं। प्रस्तुत सारिणी में अब तक नियुक्त वित्त आयोगों का विवरण इस प्रकार है—

सारिणी

वित्त आयोग	वर्ष	प्रतिवेदन वर्ष	अध्यक्ष
प्रथम	1951	1953	श्री के. सी. नियागी
द्वितीय	1956	1957	श्री के. रत्नानम्
तृतीय	1960	1962	श्री ए. के. चन्दा
चतुर्थ	1964	1965	डा. पी. वी. राजामन्मार
पंचम	1968	1969	श्री महावीर त्यागी
षष्ठम	1971	1973	श्री ब्रह्मानन्द रेड्डी
सप्तम	1977	1978	न्यायमूर्ति जे. एम. शेलट
अष्टम	1982	1984	श्री वाई. वी. चक्राण
नवम्	1987	1989	श्री एन. के. पी. राल्हे
दशम	1992	26 नवम्बर 1994	श्री के. सी. पत
एकादश	1999	8 जुलाई, 2000	श्री ए. एम. खुरारो

कार्यप्रणाली

वित्त आयोग की स्थापना की घोषणा होते ही सदस्य अपना पद भार सम्भालते हैं। तुरन्त ही सदस्य आयोग के कार्य का कार्यक्रम निर्धारित कर लेते हैं। सर्वप्रथम आयोग राज्य सरकारों से उनके आगामी पाँच वर्षों में उनके राजस्व व्यय और राजस्व आय के आकलन माँगता है। जैसे ही आयोग को राज्यों के आकलन प्राप्त होते हैं वह उनकी विश्वसनीयता की जाँच करता है और आवश्यक स्पष्टीकरण के लिए सम्बन्धित राज्य अधिकारियों को दिल्ली बुलाता है। स्पष्टीकरण प्राप्त करने के पश्चात् राज्यों की अंशधारण एवं असामान्य मदों को निकाल कर विभिन्न राज्यों के आकलनों की तुलना करता है। आयोग का यह कार्य प्रथम चरण का है। आयोग प्रथम चरण में राज्यों से अपने कार्यालय में बैठकर सम्पूर्ण आकलनों की जानकारी एवं तुलनात्मक कार्य करता है।

आयोग के दूसरे चरण के कार्यों में सभी राज्यों का मुख्यतः उनकी राजधानियों का दौरा होता है। दौरों का मुख्य उद्देश्य वित्त आयोग द्वारा राज्यों के पक्ष सुनना है। दौरों के दौरान वित्त आयोग राज्यों के मुख्य मंत्री, वित्त मंत्री और उनके सहायकों से बातचीत करता है। प्रत्येक राज्य अधिक से अधिक वितीय सहायता प्राप्त करने के लिए अपने पक्ष का समर्थन आयोग के सम्मुख रखता है। सामान्यतः दूसरे चरण की सुनवाई चन्द कमरे में होती है। यद्यपि सप्तावार-पत्रों में प्रेस विज्ञप्तियों द्वारा प्रचार होता है। वित्त आयोग इसके अतिरिक्त राज्य की विभिन्न संस्थाओं और सामान्य व्यक्तियों से भी आपन प्राप्त कर सकता है और उनकी सुनवाई कर सकता है आयोग ऐसा करता भी है।

वित्तीय आयोग का द्वितीय चरण का कार्य काफी कठिन होता है। 25 राज्यों में लारो विशेषज्ञ हैं जो अपना-अपना दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं। द्वितीय चरण के पश्चात्- आयोग का अंतिम कार्य प्रतिवेदन तैयार करना है। आयोग प्रतिवेदन को अंतिम रूप देने के लिए अंतिम रूप देने का कार्य प्रत्येक राज्य के प्रतिवेदन से यह जानकारी प्राप्त करना अति कठिन होता है कि वह अपनी कार्य पद्धति उपागम दृष्टिकोण राज्यों के प्रतिवेदनों को मिलाने से पूर्व तैयार करता है या बाद में। अब तक के ग्यारह में से दस वित्त आयोगों का कार्य प्रणाली दर्जने से पता चलता है कि ये पहले तैयार किये जाते हैं और अंतिम रूप रखा प्रतिनिधियां संस्थाओं और व्यक्तियों का पत्र सुनने के बाद तैयार की जाती है। आयोग अपना तैयार प्रतिवेदन राष्ट्रपति को देता है। आयोग अपना प्रतिवेदन संसद में बजट प्रस्तुत करने से कुछ माह पूर्व देता है। राष्ट्रपति वित्त आयोग के प्रतिवेदन पर विचार करने के लिए केन्द्रीय मंत्रिमण्डल से सिफारिश करते हैं। केन्द्रीय मंत्रिमण्डल केन्द्रीय वित्त मंत्रालय के परामर्श के आधार पर आयोग की सिफारिशों की स्वीकृति या अस्वीकृति का निर्णय करता है। केन्द्रीय मंत्रिमण्डल द्वारा आयोग की सिफारिशें स्वीकृत हो जाने पर वित्त आयोग के प्रतिवेदन को संसद में रखा जाता है। संसद द्वारा स्वीकृति प्राप्त होने पर वित्त आयोग की सिफारिशों को कार्यान्वयन हेतु केन्द्रीय बजट में शामिल कर लिया जाता है।

वित्त आयोग की सिफारिशें

वित्त आयोग द्वारा दी जाने वाली सिफारिशों को मुख्यतः तीन भागों में विभाजित कर अध्ययन किया जा सकता है -

1. आयकर उत्पादन शुल्क व अन्य केन्द्रीय करों के विभाजन और वितरण सम्बन्धी सिफारिशें
2. राज्यों को सहायतानुदान
3. राज्यों को दिये जाने वाले केन्द्रीय ऋण की सिफारिश।

पिछले दस वित्त आयोगों द्वारा उक्त तीन भागों में दी गई सिफारिशों का विवरण नीचे दिया जा रहा है -

1. आयकर-(केन्द्र और राज्य के बीच विभाजन)

संविधान की सप्तम अनुसूची की प्रथम सूची में उल्लेखित मद संख्या 82 से 92 अ तक कर राष्ट्रीय कर कहलाते हैं। आयकर उनमें से एक है। संविधान के अनुच्छेद 270 के अनुसार कृषि आय के अतिरिक्त आयकर का करानेपण एवं एकत्रण केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता है। आयकर द्वारा होने वाली शुद्ध आय का विभाजन केन्द्र और राज्य के बीच आयकर का विभाजन केन्द्र और राज्य के बीच करने का आधार निश्चित करने हेतु वित्त आयोग को सुझाव देने होते हैं। विभिन्न वित्त आयोगों की आयकर वितरण सम्बन्धी सिफारिशें अग्र प्रकार हैं-

विभिन्न वित्त आयोगों की सिफारिशों को देखने से ज्ञात होता है कि राज्य सरकारों द्वारा प्राप्त किए जाने वाले आयकर के हिस्से में लगातार वृद्धि हुई है। प्रथम वित्त आयोग ने आयकर का 55 प्रतिशत भाग राज्यों को वितरित करने का सुझाव दिया था। छठे वित्त आयोग तक राज्यों को आयकर का 80 प्रतिशत भाग दिये जाने का सुझाव था। सातवें एवं आठवें वित्त आयोग ने 85 प्रतिशत आयकर वितरण राज्यों को करने के सुझाव दिये। सभी आयोगों ने आयकर वितरण का समान भाग राज्यों को मिल सकने के लिए आयकर वितरण का आधार राज्यों की जनसंख्या रखा। नवें वित्त आयोग ने आयकर का 90 प्रतिशत भाग राज्यों को जनसंख्या के आधार पर और 10 प्रतिशत पिछड़ेपन के आधार पर दिये जाने की सिफारिश की थी। दसवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि 1995-2000 के दौरान प्रत्येक द्वितीय वर्ष में राज्यों को 77.5 प्रतिशत भाग आयकर का दिया जाय। जैसा कि नीचे सारिणी में दर्शाया गया है -

सारिणी

आयकर के सम्बन्ध में वित्त आयोगों की सिफारिशें

वित्त आयोग	आयकर के सम्बन्ध में राज्यों का हिस्सा	राज्यों को वितरण करने का आधार	
		जनसंख्या	घर सकलम
पहला	55%	80	20
दूसरा	60%	90	10
तीसरा	66%	80	20
चौथा	75%	80	20
पाचवा	75%	90	10
छठा	80%	90	10
सातवा	85%	90	10
आठवा	85%	90	10
नवा	85%	90	10
दसवा	77.5%	-	-

वित्त आयोग ने केन्द्र प्रशासित राज्यों के लिये भी आयकर वितरण सम्बन्धी सुझाव दिए हैं। प्रथम वित्त आयोग ने आयकर का 27.5 प्रतिशत भाग केन्द्र प्रशासित राज्यों में वितरण का सुझाव दिया। प्रथम वित्त आयोग से लेकर नवें वित्त आयोग तक केन्द्र प्रशासित राज्यों ने आयकर का न्यूनतम 1 प्रतिशत और अधिकतम 27.5 प्रतिशत भाग प्राप्त किया। दसवें वित्त आयोग ने केन्द्र प्रशासित राज्यों में आयकर का 0.927 प्रतिशत भाग वितरण का सुझाव दिया था।

2. उत्पाद शुल्क वितरण सम्बन्धी वित्त आयोग की सिफारिशें-राष्ट्रीय वर सूची में अफीम व एल्कोहलिक पेय पदार्थों को छोड़कर शेष वस्तुओं के सम्बन्ध में उत्पाद

शुल्क (औषधि एवं प्रसाधन उत्पादनों सहित) है। यह केन्द्रीय कर हैं इनका विभाजन केन्द्र और राज्यों के बीच किया जाता है। सविधान ने वित्त आयोग को केन्द्र और राज्यों के बीच उत्पाद शुल्क के वितरण के सम्बन्ध में सिफारिश करने के निदेश दिए हैं। उत्पाद शुल्क सम्बन्धी नीति निर्धारण रासद का कार्य है। प्रथम वित्त आयोग ने केवल तीन वस्तुओं के उत्पादन शुल्क को राज्यों को वितरित करने का सुझाव दिया था। द्वितीय वित्त आयोग ने आठ वस्तुओं के उत्पादन शुल्क राज्यों को वितरित करने का सुझाव दिया था। तृतीय वित्त आयोग ने 35 वस्तुओं के उत्पादन शुल्क के हिस्से में राज्यों के वितरण की सिफारिश की थी। यह द्वितीय वित्त आयोग की सिफारिशों से चार गुने से भी अधिक का सुझाव था। इसके बाद इन विषयों में निरन्तर वृद्धि हुई है।

नवे वित्त आयोग ने कुल उत्पाद शुल्क का 45 प्रतिशत हिस्सा राज्यों को वितरित करने का सुझाव दिया था। जिसमें से 90 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और 10 प्रतिशत अन्य आधार पर तय किया गया था। दसवें वित्त आयोग ने केन्द्रीय उत्पाद शुल्क में 47.5 प्रतिशत राज्यों के विभाजनीय अंश की सिफारिश की जो कि 1995-2000 के दौरान प्रत्येक वर्ष राज्यों को वितरित की जाएगी जो सारिणी में दर्शाया गया है।

सारिणी

उत्पाद शुल्क के सम्बन्ध में वित्त आयोगों की सिफारिशें

आयोग	उत्पाद शुल्क में राज्यों का हिस्सा	जनसंख्या प्रतिशत	अन्य परिस्थितियाँ (राज्यों का पिछड़ापन आदि) प्रतिशत
पहला	40	40	60
दूसरा	25	—	—
तीसरा	20	—	—
चौथा	20	80	20
पाचवा	20	80	20
छठा	20	75	25
सातवा	40	75	25
आठवा	45	90	10
नया	45	90	10
दसवा	45	90	10

अन्य आधार

अतिरिक्त उत्पाद शुल्क की निखल प्राप्तियों में 2203 प्रतिशत केन्द्र सरकार द्वारा केन्द्र प्रशासित राज्यों के लिये रखा कर शेष राज्यों में विभाजित किए जाने की सिफारिश दसवें वित्त आयोग ने की।

3 सहायतानुदान (केन्द्र से राज्यों को) के सम्बन्ध में वित्त आयोग की सिफारिशें—सहायतानुदान केन्द्र के आर्थिक स्रोतों से राज्यों को मिलने वाला आर्थिक

अनुदान है। केन्द्र की तुलना में राज्यों की आय के स्रोत कम हैं। विभिन्न राज्यों की विकासात्मक परिस्थितियाँ भिन्न-भिन्न हैं। उनकी आय भी भिन्न-भिन्न है। राज्यों की आय और व्यय के असन्तुलन की स्थिति में केन्द्र अपनी आय में से अनुदान दे कर राज्यों की सहायता करता है। वित्त आयोग का प्रमुख कार्य है कि वह सिफारिश करे कि राज्यों को किन परिस्थितियों में और कितना अनुदान दिया जा सकता है। इस संदर्भ में उल्लेख है कि प्रथम वित्त आयोग ने आठ राज्यों के लिए प्राथमिक शिक्षा और उनके विकास कार्यों के लिए, साथ ही 7 अन्य राज्यों को उनकी वित्तीय आवश्यकताओं के अनुसार सामान्य अनुदान देने की सिफारिश की थी। द्वितीय वित्त आयोग ने बम्बई, उत्तर प्रदेश, मद्रास को सन् 1957 से 1962 तक के समय के लिये छोड़कर 11 राज्यों को 1875 करोड़ रुपये सहायतानुदान देने की सिफारिश की थी। तृतीय वित्त आयोग ने राज्यों के नियोजित और अनियोजित व्यय को देखते हुए सहायतानुदान देने की सिफारिश की थी।

चौथे वित्त आयोग ने अपने पूर्व गठित आयोगों की सिफारिशों का अनुमोदन करते हुए नियोजित अनुदान और विशेष कार्यक्रमों के लिए दिए जाने वाले सहायतानुदान को इससे पृथक् रखा था। पाँचवें वित्त आयोग ने दस राज्यों के लिये पांच वर्ष की अवधि हेतु सहायतानुदान दिए जाने की सिफारिश की थी। छठे वित्त आयोग ने अनियोजित मदों के घाटे की पूर्ति हेतु सन् 1974-79 की अवधि के लिये सहायतानुदान दिये जाने की सिफारिश की थी। सातवें वित्त आयोग ने अनुदान के दो भाग कर दिए— प्रथम भाग सामान्य अनुदान— यह गैर योजना मद के अन्तराल की पूर्ति के लिए था जिसे आठ राज्यों मणिपुर, त्रिपुरा, मेघालय, नागालैंड, सिक्किम, जम्मू-काश्मीर, हिमाचल प्रदेश और उड़ीसा को दिए जाने की सिफारिश की। सामान्य अनुदान 1173 करोड़ रुपये का था। दूसरा भाग विशेष अनुदान— यह पिछड़े राज्यों के प्रशासन स्तर को सुधारने के लिए दिया जाने वाला अनुदान था। वित्त आयोग ने यह भी सिफारिश की कि इन राज्यों को न्यायिक प्रशासन, राजस्व, जिला और जनजाति प्रशासन, पुलिस प्रशासन, जेल प्रशासन और राजकीय प्रशासन के क्षेत्र में प्रशासनिक स्तर को उँचा उठाने के लिए 437 करोड़ रुपये पृथक् अनुदान दिया जाय।

आठवें वित्त आयोग ने राज्यों को विशेष समस्याओं से निपटने के लिए सहायता अनुदान की सिफारिश की थी। वित्त आयोग ने गैर योजना मद के अन्तराल को दूर करने के लिए सन् 1985 से 1989 तक घाटे वाले राज्यों को 1553.93 करोड़ रुपये अनुदान देने की सिफारिश की। घाटे की अर्थव्यवस्था वाले राज्य थे— अरुण, हिमाचल प्रदेश, जम्मू-काश्मीर, मणिपुर, मेघालय, नागालैंड, उड़ीसा, सिक्किम, त्रिपुरा और मिजोरम बंगाल, राजस्थान को 1984 से 1986 तक इस श्रेणी में माना गया। सन् 1986 के बाद राजस्थान को इस श्रेणी में नहीं रखा।

आठवें वित्त आयोग ने राज्य सरकारों पर उनके कर्मचारियों को केन्द्रीय कर्मचारियों के समान महंगाई भत्ता दिया जाना पर पड़ने वाले भार की पूर्ति के लिए प्रतिवर्ष

घाटे के अनुदान को 5 प्रतिशत बढ़ाने की सिफारिश की। सातवें वित्त आयोग की भंति आठवें वित्त आयोग ने प्रशासन के 9 क्षेत्रों का प्रशासनिक स्तर ऊँचा उठाने के लिए 808.08 करोड़ रुपये अनुदान देने की सिफारिश की। आयोग ने कुछ विशेष समस्याग्रस्त राज्यों को समस्याओं से निपटने के लिए अनुदान देने का सुझाव दिया था। नवें वित्त आयोग ने राज्यों को सूखा बाढ़ उग्रवादी समस्याओं से निपटने के लिए सामान्य अनुदान ॥ राज्यों को दिए जाने और विशेष अनुदान जनजाति क्षेत्रों के प्रशासन को दिए जाने की सिफारिश की थी। कुल 1876.78 करोड़ रुपये का अनुदान राज्यों को दिए जाने का सुझाव दिया था।

दसवें वित्त आयोग ने रेल यात्री फिक्सा टैक्स के बदले दिए जाने वाले अनुदान की मात्रा 1995-2000 के लिए 360 करोड़ रुपये वार्षिक की सिफारिश की। दसवें वित्त आयोग ने समुन्नयन और विशेष कठिनाइयों के लिए कुल 2608.50 करोड़ रुपये की राशि अनुदान के रूप में 1995-2000 की अवधि के लिए सिफारिश की। वित्त आयोग ने समुन्नयन के क्षेत्र— (अ) जिला प्रशासन— पुलिस अग्नि शमन सेवारत जेल अभिलेख रूम कम्प्यूटरीजेशन कोष में। (ब) शिक्षा— बालिका शिक्षा उन्नयन, उच्च प्राथमिक स्कूलों को विशेष सुविधाएँ प्राथमिक स्कूलों में पेयजल व्यवस्था को तिहत्तरवें और चौहत्तरवें सड़िधान सरोधन अधिनियम के ग्रिन्यान्यन हेतु पचायतीराज सरथाओं को 4380 करोड़ रुपये और नगरीय स्थानीय सरथाओं को 1000 करोड़ रु अनुदान 1995-2000 की अवधि (चार वर्ष) के लिए दिए जाने की सिफारिश दसवें वित्त आयोग ने की। दसवें वित्त आयोग ने हरतातरण की वैकल्पिक योजना का प्रस्ताव रखा है। आयोग का कहना है कि यह बेहतर केन्द्र राज्य सम्बन्ध के हित में होगा। यदि केन्द्र द्वारा लगाये गये सभी करो में प्राप्त राजस्व का एक भाग राज्यों में वितरित किया जाय। ऐसा करने से वितरण सरल एवं पारदर्शी हो जाएगा। इसमें केन्द्र को फर नीति के निर्धारण में अधिक स्वतंत्रता मिलेगी।

4 ऋण सहायता (केन्द्र द्वारा राज्यों को) पर वित्त आयोग की सिफारिशों—केन्द्र सरकार आवश्यकता पडने पर राज्य सरकारों को ऋण भी देती है। केन्द्र सरकार इस वित्तीय सहायता द्वारा राज्यों पर नियंत्रण रखती है। द्वितीय वित्त आयोग ने राज्यों को दिए जाने वाले ऋण पर सुझाव हेतु भी कहा था। द्वितीय वित्त आयोग ने सिफारिश की थी कि कोई राज्य केन्द्र से एक वर्ष में केवल दो बार ही ऋण ले सकता है। यह ऋण दीर्घावधि और मध्यावधि ऋण हो सकता है।

चौथे वित्त आयोग ने ऋण समस्याओं के समाधान के लिए एक पृथक निकाय के गठन की सिफारिश की थी। पाचवें वित्त आयोग का सुझाव था कि राज्यों को अपना बजट सतुलित रखना चाहिए। राज्य को अपने कार्यों का प्रबन्ध अपनी वित्तीय व्यवस्था के अन्तर्गत करना चाहिए। आयोग के मतानुसार ओवर ड्राफ्ट सैद्धान्तिक रूप से अराधाय (Untenable) है। छठे वित्त आयोग की सिफारिश थी कि राज्यों द्वारा ऋण

अदायगी की अवधि 15 से 30 वर्ष निश्चित होनी चाहिए। आठवें वित्त आयोग ने इस सदर्भ में कोई नई सिफारिश नहीं की थी। आयोग ने केवल ऋण अदायगी हेतु 481.85 करोड़ रुपये की व्यवस्था अपनी सिफारिशों में की थी।

नवें वित्त आयोग ने भोपाल गैस त्रासदी के शिकार लोगों के राहत और पुनर्वास हेतु अनेक सिफारिशों की जिसके अन्तर्गत त्रासदी से उत्पन्न विषम स्थिति का मुकाबला करने के लिए केन्द्र न पहले से जो ऋण दे रखे हैं उनको दीर्घकालीन ब्याज मुक्त ऋणों में बदल दिया। सरकार ने नव आयोग की आयकर उत्पाद शुल्क ब्रिकी कर के बदले अनुदान व्यय का वित्त पोषण ऋण राहत के सम्बन्ध में सभी सिफारिशें मजूर कर ली। दसवें वित्त आयोग ने सभी राज्यों के लिये सामान्य घाटा रक्रीम की सिफारिश की थी। राज्यों को विशेष ऋण सहायता अत्यधिक वित्तीय सकट राज्यों के विशेष वर्ग और घाटे की स्थिति में राज्यों की तरफ विशेष ध्यान देने की सिफारिश की थी।

वित्त आयोग ने सामान्य ऋण सहायता आन्ध्र प्रदेश अरुणाचल, बिहार, गोआ गुजरात हरियाणा, हिमाचल प्रदेश कर्नाटक, केरल महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैंड तमिलनाडु, उत्तरप्रदेश को वित्तीय प्रबन्ध व्यवस्था सुधारने के लिए वर्ष 1996-97 में 85.88 करोड़ रुपये देने की सिफारिश की थी। वित्त आयोग ने विशेष ऋण सहायता उड़ीसा बिहार उत्तरप्रदेश और विशेष वर्ग जैसी अति वित्तीय सकट की स्थिति में देने के लिए सिफारिश की थी। आयोग ने 5 प्रतिशत बकाया पुनः अदायगी राशि जो नवीन केन्द्रीय ऋण 1989-95 के साथ न चुकाई गई है। ये केवल 31 मार्च 1995 तक की बकाया अदायगी समाप्त करने के सदर्भ में वित्तीय वर्षानुसार (1995-2000) सुझाव दिए हैं—

सारिणी

वर्ष	राशि समाप्ति के लिए
1995-1996	28.44
1996-1997	36.96
1997-1998	41.63
1998-1999	48.25
1999-2000	54.90

दसवें वित्त आयोग का गठन 15 जून 1992 को किया गया। इसके अध्यक्ष श्री के. सी. पट थे। अन्य चार सदस्य— डा. देवीप्रसाद पाल (संसाधन सदस्य) पी. पी. आर. बिट्टल, डा. सी. रामराजन (सदस्य योजना आयोग) और एस. सी. गुप्ता थे। आयोग ने अपना प्रतिवेदन 30 नवम्बर 1993 तक पेश करने को कहा गया। शिन्धी वररणों में आयोग ने अपना प्रतिवेदन 26 नवम्बर 1994 को राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किया। इस प्रतिवेदन और सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्यवाही 14 मार्च 1995 को संसद के समक्ष प्रस्तुत की गई।

आयोग को सौंपे गए विचारणीय विषय थे —

- (1) केन्द्र और राज्यों के बीच करो का विभाजन और उनसे प्राप्त राजस्व के वितरण के बारे में सिफारिशें करना।
- (2) सविधान के अनुच्छेद 275 के तहत राज्यों को दी जाने वाली धन राशि और देश की संचित निधि में से राज्यों को सहायतानुदान निर्धारित करने के सिद्धान्त को अन्तिम रूप देना।

आयोग से यह भी अनुरोध किया गया कि वह निम्नांकित विषयों पर वितरण के सिद्धान्तों में परिवर्तन के सुझाव दे—

- (1) किसी वित्तीय वर्ष के दौरान राज्यों द्वारा जारी बिक्रीकर के स्थान पर लगाए गए अतिरिक्त शुल्क से प्राप्त धन राशि और
- (2) रेलयात्री किराया अधिनियम 1957 के तहत निरन्तर दिए गए करों के बदले राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान 31 मार्च 1994 को आपारमानकर राज्यों की ऋण की स्थिति का मूल्यांकन करना।

दसवें वित्त आयोग की सिफारिशें निम्नलिखित हैं —

1 दसवें वित्त आयोग न राज्यों को आयकर से होने वाली निखिल प्राप्तियों का 77.5 प्रतिशत भाग प्रत्येक वित्तीय वर्ष में 1995-2000 के दौरान वितरित करने का सुझाव दिया। केन्द्र प्रशासित राज्यों के लिए सवितरण योग्य कुल प्राप्तियों का 0.927 प्रतिशत की सिफारिश की।

2 आयोग की दूसरी सिफारिश उत्पादन शुल्क के वितरण के सम्बन्ध में थी। आयोग ने उत्पाद शुल्क से राज्यों का विभाजनीय अंश 47.5 प्रतिशत की सिफारिश की। पूर्व में यह 45 प्रतिशत था जो 1995-2000 के दौरान प्रत्येक वित्तीय वर्ष में राज्यों को वितरित किया जाना चाहिए। अतिरिक्त उत्पाद शुल्क की निखिल प्राप्तियों में से 22.03 प्रतिशत केन्द्र सरकार द्वारा केन्द्र शासित राज्यों के लिए रख लेने की और शेष भाग राज्यों में विभाजित किये जाने की सिफारिश की गई।

3 आयोग ने हस्तांतरण की वैकल्पिक योजना पर प्रस्ताव रखा है। आयोग का कहना है कि बेहतर केन्द्र राज्य सम्बन्ध के हित में अच्छा होगा यदि केन्द्र द्वारा लगाए गए सभी करों में प्राप्त राजस्व का एक भाग राज्यों को वितरित किया जाय। ऐसा करने से उर्ध्व वितरण सरल एवं पारदर्शी हो जायगा। इसमें केन्द्र की कर नीति के निर्धारण में अधिक स्वतंत्रता मिलेगी।

4 राज्यों को विशेष ऋण सहायता अत्यधिक सकट घाटे की स्थिति की तरफ विशेष ध्यान देने की सिफारिश की थी।

5 आयोग ने रेलयात्री किराया टैक्स के बदले दिए जाने वाले अनुदान की मात्रा 1995-2000 के लिए 360 करोड़ रुपये वार्षिक की सिफारिश की थी।

■ आयोग न 1995-2000 की अवधि के लिए समुन्नयन तथा विशय कठिनाइयों के लिए कुल 200850 करोड़ रुपये की राशि अनुदान के रूप में दिए जाने की सिफारिश की।

पेंकल्पिक प्रस्ताव को छाड़ कर सरकार न आयोग की सभी सिफारिश 1995-2000 की अवधि के लिए स्वीकार कर ली।

ग्यारहवें वित्त आयोग का गठन एवं सुझाव

जनवरी 1999 में ग्यारहवें वित्त आयोग का गठन किया गया था। ग्यारहवें वित्त आयोग न दिनांक 8 जुलाई 2000 को राष्ट्रपति के आर नारायणन का अंतिम रिपोर्ट सौंपी। आयोग के अध्यक्ष ए. एम. खुसरो न कहा "रिपोर्ट स राज्यों को खुशी होगी।"

वित्त आयोग की इस रिपोर्ट ■ केन्द्रीय करा में राज्यों की हिस्सेदारी मौजूदा एवं 29 प्रतिशत से बढ़ाकर 33.5 प्रतिशत करने की सिफारिश की गई है। ग्यारहवें वित्त आयोग का प्रतिवेदन सा खण्ड में है।

ग्यारहवें वित्त आयोग न पंचायती राज संस्थाओं और शहरी निकायों के काम काज में धन की कमी को पूरा करने के लिए पहली बार कुछ ठोस और महत्वपूर्ण सुझाव दिए हैं। वित्त आयोग के अध्यक्ष प्रो. ए. एम. खुसरो ने स्थानीय निकायों के संसाधनों को पूरा करने के लिए राज्यों में समवेक्षित निधि बढ़ाने के जा उपाय बताए हैं उनमें भूमि और खेती पर कर लगाने, राज्य करा पर अधिभार या उपकर लगाने तथा व्यवसाय, पेशा व्यापार या राजगार पर एक मुश्त वार्षिक कर लगाने की सिफारिश की है।

राज्य अपनी समक्षित निधि से स्थानीय निकायों को धन हस्तांतरण करते हैं। प्रतिवेदन में स्थानीय निकायों के संसाधनों की वृद्धि के लिए राज्य स्तरीय प्रयासों के अतिरिक्त स्थानीय करा तथा दरा में सुधार की आवश्यकता पर बत दिया है। आयोग न इसी सम्बन्ध में सम्पत्ति और गृहभर प्रणाली का मजबूत बनाने, चुगी या प्रवेश कर की जगह ऐसी कर व्यवस्था करने जो स्थानीय स्तर पर ही बसूली जा सकें तथा पेयजल तथा अन्य स्थानीय सेवाओं का प्रयोग करने वालों से उसकी पूरी लागत बसूली करने का सुझाव दिया है। भूमि कर के बारे में आयोग का कहना है कि अनेक राज्यों ने भूमि कर या सा पूरी तरह समाप्त कर दिया है या एक निश्चित आधार तक की जात को कर से छूट दे रखी है। आयोग की राय में स्थानीय निकायों के राजस्व आधार बढ़ाने के लिए भूमि या खेती की आय पर गिन्ती न किसी रूप में कुछ कर लगाया जा सकता है। इसी सदर्भ में आयोग न घटती किराया, लीज रेट में बढ़ाव करने का और इस प्रकार संप्रतिष्ठ राशि को नागरिक सुविधाओं में सुधार के लिए स्थानीय निकायों को देने की सिफारिश की है।

आयोग न इन करा के समूह के बारे में प्रतिवेदन में बित्री कर, राज्य उत्पादन शुल्क, मनारजन कर, स्टाम्प शुल्क, वृषि आयकर, माटर वाहन कर, विद्युत शुल्क आदि का 10% उपकर या अधिभार लगा कर इसमें से प्राप्ता राजस्व को सामाजिक और अर्थिक

विकास की योजनाएँ बनाकर उन्हें स्थानीय निकायों को हस्तांतरित करने का सुझाव दिया गया है।

वित्त आयोग की भूमिका

वित्त आयोग के गठन उसके कार्य और उसकी सिफारिशों के उक्त विवेचन से स्पष्ट है कि आयोग एक महत्वपूर्ण संवैधानिक संस्था है। इसे दीवानी न्यायालय का स्तर प्राप्त है। आयोग अपनी प्रक्रिया स्वयं निर्धारित करता है। इसका प्रमुख कार्य केन्द्रीय वित्त से राज्यों को मिलने वाले भाग सहायता एवं ऋण के सदर्भ में सिफारिशें प्रस्तुत करना है। इसकी सिफारिशों को मानने के लिए राष्ट्रपति बाध्य नहीं है। व्यवहार में यह एक केन्द्रीय संस्था है और सरकार द्वारा इसकी सिफारिशें मान ली जाती हैं। आयोग की नियुक्ति का अधिकार केन्द्र सरकार को ही है। आयोग अपना प्रतिवेदन भी केन्द्र सरकार को प्रस्तुत करता है। आयोग की सिफारिशों को स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार केन्द्रीय संसद को है।

वित्त आयोग की कार्य प्रणाली में निम्नलिखित कमियाँ हैं -

1 वित्त आयोग का अध्ययन राज्यों की वित्तीय आवश्यकताओं के बारे में राज्यों द्वारा उपलब्ध कराए गए ऑकड़ों, सांख्यिकी और सूचनाओं पर निर्भर करता है जो कि हो सकता है केन्द्र से अधिकाधिक वित्तीय सहायता प्राप्त के लिए ही बनाए जाते हैं।

2 वित्त आयोग के सदस्यों ने केवल राज्यों की राजधानियों का भ्रमण किया है। वित्त आयोग के सदस्यों ने केन्द्रीय सहायता द्वारा चलाए जाने वाले कार्यक्रमों की उन्नति का देखने का प्रयास नहीं किया है।

3 वित्त आयोग के सदस्यों ने जब राज्यों का भ्रमण किया है उस दौरान अधिकांश राज्यों के सदस्य अनुपस्थित रहे हैं। केवल राज्य के प्रमुख और सचिव सदस्य ने ही वित्त आयोग का सामना किया है।

4 राज्यों की वित्तीय आवश्यकताएँ और राजस्व की सांख्यिकी अप्रकाशित होती है।

वित्त आयोग की कार्य प्रणाली में विद्यमान उक्त कमियों में सुधार किया जा सकता है। एम पी पायली के अनुसार - "भारतीय संघ व्यवस्था में वित्त आयोग राज्यों तथा केन्द्र के बीच एक ऐसे प्रत्यावाराधक का कार्य करता है जो एक निरन्तर अधिक वित्त की मांग करने वाले राज्यों को यथाराम्य सहायता प्रदान करने के लिए राशियों को विवरण करता है।

वित्त आयोग की भूमिका पर योजना आयोग जैसी गैर संवैधानिक संस्था का पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। वित्त आयोग संविधान के अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत राज्यों को दी जाने वाली केन्द्रीय सहायता एवं अनुदान का स्वरूप एवं मात्रा तय करता है। 1950 में योजना आयोग के गठन के साथ ही विवादार्थ स्थिति उत्पन्न हो गई थी।

अशोक चन्दा के अनुसार— “एक सर्वोपरि आर्थिक संस्था के रूप में योजना आयोग ने संविधान का लक्ष्य सम्पादित कर दिया है और कार्यों में ऐसा विघ्न उपस्थित हो गया है जिसमें योजना आयोग के विचार वित्त आयोग पर प्रभावी होते हैं।” राज्यों की समस्त विकास योजनाओं को स्वीकृति योजना आयोग देता है और उसी के अनुरूप योजना मद पर व्यय की स्वीकृति दी जाती है। वर्तमान परिस्थितियों में वित्त आयोग केवल गैर योजना मद के राजस्व और व्यय के सदर्थ में ही सिफारिश करने का कार्य करता है।

वित्त आयोग और योजना आयोग दोनों का कार्य लगभग समान है। राज्यों को केन्द्र से दी जाने वाली सहायता के बारे में दोनों ही योजना आयोग योजनाओं के लिए और वित्त आयोग गैर योजना मद के लिए केन्द्र सरकार को सिफारिश करते हैं। राज्यों का गैर योजना मद की अपेक्षा कम व्यय होता है। अतः राज्यों को केन्द्र से योजना आयोग की सिफारिशों पर अधिक वित्तीय सहायता प्राप्त होती है। वित्त आयोग की सिफारिशों से प्राप्त होने वाली राशी बहुत कम होती है।

स्पष्ट है कि योजना आयोग ने वित्त आयोग की भूमिका को गौण बना दिया है। ए टी अपेन ने इस सदर्थ में अपने विचार व्यक्त करते हुये लिखा है— “यथार्थ में योजना आयोग ने वित्त आयोग को आर्थिक क्षेत्रों में पदच्युत कर दिया है। वित्त आयोग की भूमिका कम हो गई है। भारत में केन्द्रीय नियोजन ने वित्त आयोग की भूमिका के सम्बन्ध में संविधान निर्माताओं की आकांक्षाओं पर पानी फेर दिया है। ऐसी स्थिति में निम्नलिखित संविधानिक संस्था वित्त आयोग की उपयोगिता पर एक प्रश्न विन्हा लग गया है।”

द्वितीय वित्त आयोग के प्रतिवेदन में कहा गया था कि— जहाँ दो आयोगों— वित्त आयोग और योजना आयोग— के कार्य एक-दूसरे पर अतिक्रमण करे वहाँ आवश्यक तौर पर विवादोत्पन्न स्थिति उत्पन्न हो जाती है। तीसरे वित्त आयोग ने अपने प्रतिवेदन में स्पष्ट कहा था कि— “वित्त आयोग के कार्य जिनका वर्णन संविधान में किया गया है राष्ट्रीय नियोजन हेतु योजना आयोग के गठन के कारण पूर नहीं हो सकते हैं।” चौथे वित्त आयोग के अध्यक्ष डा पी वी राजामन्नार ने भी यही मत व्यक्त किया— “योजना आयोग जैसी संस्था का संविधान में कोई प्रावधान नहीं है। उन्होंने सुझाव दिया था कि योजना आयोग तथा वित्त आयोग के कार्यों एवं क्षेत्र को स्पष्टतः परिभाषित किया जाना चाहिए। छठे वित्त आयोग ने इस सदर्थ में सिफारिश की थी कि दोनों— वित्त आयोग और योजना आयोग के कार्य क्षेत्र में अतिक्रमण दूर किया जाना चाहिए।

प्रो एम बी माथुर ने वित्त आयोग की योजना आयोग में विलय की जोरदार सिफारिश की थी। सतत वित्त आयोग का सुझाव था कि एक वित्तज्ञ और गैर राजनीतिज्ञ संस्था की स्थापना केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्धों के स्वरूप परिवर्तन के लिए की जा सकती है। इसी संस्था को वित्त आयोगों की स्वीकृत सिफारिशों के यथा रूप विनियमन का दायित्व भी सौंपा जा सकता है। इस सुझाव पर विचार गहन की आवश्यकता है।

आज तक नियुक्त सभी वित्त आयोगों ने केन्द्र राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्धों की स्थापना में महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाई हैं। प्रो डी आर गाडगिल वित्त आयोग की सिफारिशों से सतुष्ट है और कहते हैं कि हमारे संविधान के वित्तीय प्रावधानों को लागू करने में वित्त आयोग की भूमिका सतोषजनक है।

प्रशासनिक सुधार आयोग 1966 के सुझाव

प्रशासनिक सुधार आयोग ने वित्त आयोग की भूमिका में सुधार हेतु निम्नलिखित सुझाव दिये हैं—

1 वित्त आयोग को योजना मद हेतु स्वीकृत राज्यों को वित्तीय सहायता के महत्वपूर्ण सिद्धान्तों को स्पष्ट किया जाना चाहिए। "इस सुझाव के क्रियान्वयन के लिये न तो संविधान में किसी प्रकार के संशोधन की आवश्यकता है और न ही कोई नवीन विधि निर्मित करने की आवश्यकता है। संविधान के अनुच्छेद 280 (3) (c) के अन्तर्गत अन्य कोई भी वित्त सम्बन्धी कार्य राष्ट्रपति वित्त आयोग को दे सकता है।"

2 योजना आयोग के सदस्य को वित्त आयोग का सदस्य बना दिया जाना चाहिए।

3 वित्त आयोग के अन्तर्गत दो सदस्यों को सम्मिलित किया जाना चाहिए। जिनमें से एक को राज्य वित्त प्रशासन और दूसरे को केन्द्र वित्त प्रशासन का अनुभव हो।

4 वित्त आयोग को राज्यों की समस्याओं के लिए अधिक सहायता पर विचार करना चाहिए। कर्मचारियों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिए भी राज्यों को सहायतानुदान देते समय विचार करना चाहिए।

सरकारिया आयोग (1988) के सुझाव

सरकारिया आयोग ने निम्नलिखित सुझाव दिए थे—

1 योजना आयोग में एक वित्तीय प्रकोष्ठ स्थापित किया जाना चाहिए जिसका प्रमुख कार्य राज्यों की वित्तीय स्थिति पर निरन्तर निगरानी करना हो। प्रकोष्ठ को वित्त आयोग के मापदण्डों में परिवर्तन का वार्षिक अनुमान भी लगाना चाहिए।

2 वित्तीय प्रकोष्ठ को योजना आयोग के वित्तीय सहायक प्रभारी के अधीन कार्य करना चाहिए। ऐसा करने से योजना आयोग और वित्त आयोग के बीच अधिक समन्वय स्थापित हो जाएगा।

3 वित्त प्रकोष्ठ को अधिक शक्तिशाली बनाना चाहिए। जिससे योजना आयोग और वित्त आयोग में घनिष्ठ समन्वय स्थापित हो सके।

4 वित्त आयोग को अपने कार्य के लिए देश के विभिन्न भागों में विशेषज्ञ नियुक्त करने चाहिए।

5 वित्त आयोग का स्थायी सचिवालय होना चाहिए। सचिवालय को राज्यों की वित्तीय स्थिति पर प्रति वर्ष पुनर्विचार करना चाहिये। वित्त आयोग के सचिवालय में कर्मचारी नियुक्त करने के लिए यदि राज्यों से आवश्यक विशेषज्ञ लिए जाते हैं तो यह अधिक लाभ दायक होगा।

भारत जैसे सघात्मक राज्य में केन्द्र और राज्यों के बीच आर्थिक पहलू सर्वाधिक सवेदनशील रहा है। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् सन 1967 तक भारत में कांग्रेस दल का केन्द्र और राज्यों में वर्चस्व रहा है। स्वर्गीय प्रधानमंत्री नेहरू के नेतृत्व में यह सवेदनशील आर्थिक पहलू दबा रहा और केन्द्र व राज्यों के सम्बन्ध मधुर बने रहे। जैसे-केन्द्र और राज्यों में गैर कांग्रेसी विरोधी दलों की सरकारें गठित होती गईं राज्य सरकारें आरोप लगाने लगीं कि उनको कम आर्थिक सहायता दी जा रही है उनके साथ सौतला व्यवहार किया जा रहा है। राज्यों द्वारा अधिक वित्तीय सहायता प्राप्ति की मांग की जाने लगी।

केन्द्र और राज्यों के बीच टकराव की स्थिति न उत्पन्न हो। इस स्थिति से निपटने के लिये केन्द्र और राज्यों के बीच कर राजस्व को समानता और न्याय के आधार पर वितरित करने का प्रयास किया गया है। वित्त आयोग की सिफारिश इस प्रयास में सहयोगी रही हैं। इस बात का विशेष ध्यान रखा गया कि वित्त आयोग जैसी सविधानिक संस्था योजना आयोग जैसी गैर सविधानिक संस्था से प्रभावित होकर महत्त्वहीन न हो जाय।

संदर्भ और टिप्पणियाँ

- 1 भारतीय संविधान 1950 अनुच्छेद 280 (4) (कार्य विधि)
- 2 जी विमैया 'सम नेगलेक्टेड ऑफ फाइनेन्स कमीशन' जनरल ऑफ कान्स्टीट्यूशनल एण्ड पार्लियामेन्ट्री स्टडीज (नई दिल्ली) अक्टूबर-सितम्बर 1974 पृ 458
- 3 एम पी फायली कान्स्टीट्यूशनल गवर्नमेंट इन इंडिया, (एशिया, बम्बई) 1977 पृ 677
- 4 अशोक चन्दा फेडरलिज्म इन इंडिया 1965 पृ 190
- 5 ए टी एपेन ए क्रिटिक ऑफ इंडियन फिस्कल फेडरेशन, पब्लिक फाइनेन्स खंड 14 संख्या 4 1969 पृ 537
- 6 के.सन्धानम् फेडरल फाइनेन्शियल रिलेशन्स इन इंडिया (ए टी शर्मा क व्याख्यान माला के अन्तर्गत) पृष्ठ 24
- 7 समाचार पत्र -
राजस्थान पत्रिका
दैनिक नवज्योति
हिन्दुस्तान टाइम्स

अध्याय—12

योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद्

सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में नियोजन बीसवीं शताब्दी की महत्त्वपूर्ण देन है। इसका प्रारम्भ 1928 में सोवियत प्रयोगों से हुआ है। धीरे-धीरे विश्व के दो तिहाई राष्ट्रों ने नियोजन को स्वीकार कर लिया। विकासशील देशों के लिए चाहे वह प्रजातांत्रिक हों या सत्तात्मक राष्ट्र हो सतुलित सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए नियोजन प्रथम आवश्यकता है। फेयल के अनुसार नियोजन का अर्थ है— “पूर्व दृष्टि जिसका तात्पर्य है आगे की ओर देखना अर्थात् यह स्पष्ट पता चल जाए कि क्या-क्या काम किया जाना है? प्रत्येक वह क्रिया नियोजन कहलाती है जो दूरदर्शिता विचार-विमर्श तथा उद्देश्यों एवं उनकी प्राप्ति हेतु प्रयुक्त होने वाले साधनों की स्पष्टता पर आधारित हो। दूसरे शब्दों में किसी कार्य की पूर्व तैयारी ही नियोजन है।” निश्चित अवधि में विशेष ध्येय की प्राप्ति के लिए किए गए कार्यक्रम को नियोजन कहते हैं।

पश्चिमी विकासशील देशों में नियोजन एक रूप है या उनकी आर्थिक व्यवस्था का सम्पूर्ण भाग है। यह केवल सांकेतिक है। नियोजन सम्भावित उन्नति के निदेश हैं आदेश नहीं। स्वाधीनता के पूर्व भारत में नियोजन का महत्त्व स्वीकार कर लिया गया था। वाम्ये प्लान पीपल्स प्लान और गोंधियन प्लान में राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्रों से सम्बन्धित योजनाओं पर विचार-विमर्श किया गया था। कांग्रेस पार्टी ने नेहरू की अध्यक्षता में एक उच्च स्तरीय समिति को राष्ट्रीय नियोजन कार्य सौंपकर इस क्षेत्र में प्रयास किया था। समिति ने कार्य हेतु 28 उपसमितियाँ गठित की थीं। सन् 1944 में भारत सरकार ने नियोजन और विकास विभाग की स्थापना की। द्वितीय युद्ध के कारण नियोजन अपनाने का वातावरण नहीं बन सका था। 1948 में एक परामर्शदाता नियोजन बोर्ड भी गठित किया गया। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् नियोजन पर गहन विचार किया गया और आर्थिक विकास के लिए आर्थिक नियोजन की अवधारणा स्वीकार की गयी।

भारत सरकार द्वारा 15 मार्च 1950 को योजना आयोग का गठन किया गया। प्रथम पंचवर्षीय योजना एक अप्रैल 1951 में बनी। भारतवर्ष में योजना आयोग ने निम्न लिखित पंचवर्षीय योजनाएँ बनाई हैं —

- 1 प्रथम पंचवर्षीय योजना (1951-56)
- द्वितीय पंचवर्षीय योजना (1956-61)
- 3 तृतीय पंचवर्षीय योजना (1961-66)

- | | | |
|----|------------------------|-----------|
| 4 | वार्षिक योजना | (1966-69) |
| 5 | चतुर्थ पंचवर्षीय योजना | (1969-74) |
| 6 | पाचवी पंचवर्षीय योजना | (1974-79) |
| 7 | वार्षिक योजना | (1979-80) |
| 8 | छठी पंचवर्षीय योजना | (1980-85) |
| 9 | सातवी पंचवर्षीय योजना | (1985-90) |
| 10 | वार्षिक योजना | (1990-92) |
| 11 | आठवी पंचवर्षीय योजना | (1992-97) |
| 12 | नवीं पंचवर्षीय योजना | (1997-01) |

1966-69, 1979-80 और 1990-92 को आवश्यक योजना अवकाश अवधि

थीं। इन वर्षों में बनाई गई योजनाएँ वार्षिक योजनाएँ कहलाई गईं। यह छ वर्ष राजनीतिक और आर्थिक पद्धति की अस्थिरता का समय था।

भारत में नियोजन की आवश्यकता

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में निम्नलिखित प्रमुख कारणों से नियोजन

की आवश्यकता अनुभव की गई -

- 1 सर्पप्रथम देश की निर्धनता,
- 2 देश के विभाजन से उत्पन्न आर्थिक असंतुलन तथा अन्य समस्याएँ,
- 3 बेरोजगारी की समस्या,
- 4 सामाजिक तथा आर्थिक विभिन्नताएँ,
- 5 बेरोजगारी की समस्या
- 6 औद्योगीकरण की आवश्यकता,
- 7 शरणार्थी पुनर्वास की समस्या,
- 8 देश का पिछड़ापन,
- 9 धीमी गति का विकास,
- 10 विस्फोटक जनसंख्या,
- 11 उपजाऊ क्षेत्रों का पाकिस्तान की सीमा में चला जाना आदि।

उक्त सभी समस्याएँ एक-दूसरे से सम्बन्धित हैं। इनके निवारण व देश के आर्थिक विकास के लिए नियोजन ही एक मात्र विकल्प है।

भारतीय नियोजन की विशेषताएँ

उदारीकरण प्रक्रिया से पूर्व सन् 1991 तक भारतीय नियोजन की निम्नलिखित विशेषताएँ थीं-

1 नियोजन का क्षेत्र विस्तृत एवं अधिकारात्मक आर्थिक था।

2 नियोजन प्रजातांत्रिक था। योजना निर्माण और क्रियान्वयन में जन सहयोग और उनके प्रतिनिधियों को स्थान था।

3 नियोजन के प्रजातांत्रिक स्वरूप के साथ-साथ नोकरशाही स्वरूप भी था। योजना निर्माण और क्रियान्वयन में प्रशासकों की महत्वपूर्ण भूमिका थी।

4 यद्यपि नियोजन बहुस्तरीय था। ससाधनों का शिखर स्तर पर (केन्द्र सरकार के अभिकरणों में) केन्द्रीयकरण होने के कारण नियोजन का प्रजातांत्रिक केन्द्रीकरण किया गया था। निम्न स्तर पर प्रजातांत्रिक संस्थानों को नियोजन की आवश्यकताओं पर विचार-विमर्श की स्वतंत्रता और अवसर प्रदान किया गया था। ससाधनों के लिए उनकी शिखरीय अभिकरण पर निर्भरता के कारण प्रमुख नीतिगत निर्णय केन्द्र द्वारा ही लिए जाते थे।

■ भारतीय नियोजन दीर्घकालीन (पचवर्षीय) और थोड़े समय के लिए (वार्षिक) दोनों प्रकार का है।

सन् 1991 के पश्चात् उदारीकरण प्रक्रिया को अपनाने के साथ भारतीय नियोजन की विशेषताओं में परिवर्तन आया है। योजना आयोग ने अपने प्रतिवेदनों वर्ष 1992-93 और 1993-94 में भावी भारतीय नियोजन पद्धति के स्थान पर साकेतिक नियोजन पद्धति को प्रयुक्त किया है। भारत में साकेतिक नियोजन पद्धति को पश्चिमी राष्ट्रों की भाँति नहीं अपनाया जा सकता है। भारत में वातावरण की दुर्बलता गरीबी बेरोजगारी और क्षेत्रीय असन्तुलन राज्यों की भूमिका के कारण इस पद्धति को अपनाना असुविधाजनक है। हो सकता है कि निकट भविष्य में इनमें कुछ कमी आए। भारतीय अर्थव्यवस्था मिश्रित अर्थव्यवस्था है।

नियोजन प्रक्रिया

नियोजन तंत्र का स्वरूप और भूमिका नियोजन के स्वरूप पर निर्भर होगी। नियोजन संस्थानों का अध्ययन करने से पूर्व केन्द्र स्तर पर नियोजन प्रक्रिया की जानकारी प्राप्त करना अत्यन्त आवश्यक है।

भारत में नियोजन की प्रक्रिया पिछड़ी हुई और प्रगतिशील है। व्यवहार में सफलता के बहुत रागीप और सफलता में समन्वय स्थापित करने वाली है। विस्तार एवं साक्षेप में केन्द्र स्तर पर भारतीय नियोजन के निम्नलिखित स्तर हैं—

1 दीर्घकालीन लक्ष्य वाली—योजना आयोग राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति के लिए 15-20 वर्षीय दीर्घकालीन विकास योजनाओं का निर्माण करता है। उन उद्देश्यों का वर्णन नहीं किया जा सकता है परन्तु उनकी पृष्ठभूमि को पचवर्षीय योजनाओं में विस्तार से लक्षित किया जाता है।

2 मार्गदर्शिका का निर्माण—प्रत्येक सेक्टर में असंख्य केन्द्रीय कार्यसमूहों की सरचना की अस्थायी मार्गदर्शिका लक्षित करने वाली पचवर्षीय योजनाएँ हैं। इन समूहों में विशेषज्ञों अर्थशास्त्रियों केन्द्रीय मंत्रालयों और योजना आयोग के प्रशासकों को स्थान दिया जाता है। ये क्रमशः सेक्टर, उसकी आवश्यकता और ससाधनों को ध्यान में रखकर लक्ष्य निर्धारित करते हैं। योजना आयोग राज्यों और अन्य केन्द्र प्रशासित राज्य सरकारों से योजना की सरचना के सुझाव मगवाते हैं।

3 प्रस्ताव पत्र की तैयारी—कार्य समूहों के प्रतिवेदनो राज्य सरकारों एवं केन्द्र प्रशासित राज्यों द्वारा प्राप्त विस्तृत जानकारी के आधार पर याचना आयोग पाँच वर्ष का एक प्रस्ताव पत्र तैयार करता है। जिस पर राष्ट्रीय विकास परिषद द्वारा विचार-विमर्श किया जाता है तथा उस स्वीकृति प्रदान की जाती है। आवश्यक हो तो उसमें परिवर्तन किए जाते हैं।

4 योजना प्रारूप का प्रकाशन—स्वीकृत प्रस्ताव-पत्र के आधार पर याचना आयोग पंचवर्षीय योजना का प्रारूप तैयार कर प्रकाशित करता है। योजना की क्रियान्विति से कई माह पूर्व प्रकाशन का कार्य किया जाता है। योजना प्रारूप में योजना के उद्देश्यों की स्पष्ट रूप रेखा उपलब्ध साराधनों की समीक्षा प्राथमिकताओं के विस्तृत सकेतों, विभिन्न क्षेत्रों के लक्ष्यों का वर्णन होता है। प्रारूप पर केन्द्र और राज्य स्तरीय सरकारी और गैर सरकारी क्षेत्रों में विचार-विमर्श किया जाता है।

5 योजना का अंतिम रूप—केन्द्र राज्य मंत्रालयों में योजना के प्रारूप पर विचार-विमर्श प्रतिक्रिया उत्तर प्राप्ति और परिवर्तन के आधार पर योजना को अंतिम रूप दिया जाता है। योजना तयानीकी, वित्तीय प्रशासनिक और राजनीतिक प्रगति और विकास का प्रतिनिधित्व करती है। केन्द्रीय मन्त्रीमण्डल द्वारा पंचवर्षीय योजना को औपचारिक स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् संसद में रखा जाता है। संसद में सामान्यतः विचार-विमर्श कर स्वीकृति प्रदान कर दी जाती है।

6 योजना का क्रियान्वयन—स्वीकृत योजना को सम्बन्धित केन्द्रीय मंत्रालयों और राज्य सरकारों को प्रेषित किया जाता है। वित्त मंत्रालय द्वारा वित्तीय स्वीकृति मिलते ही योजना का क्रियान्वयन आरम्भ हो जाता है। राज्य स्तर पर सम्बन्धित राज्य सरकारों के वित्तीय विभागों द्वारा स्वीकृति प्राप्त होते ही राज्यों में योजना क्रियान्वयन कार्य आरम्भ हो जाता है।

7 योजना का मूल्यांकन—राष्ट्रीय विकास परिषद योजना आयोग केन्द्रीय मंत्रालय राज्य सरकार जिला योजना अधिकारी के स्तर पर योजना का सामयिक मूल्यांकन और योजना निष्पत्ति कार्य किया जाता है। योजना में ही मूल्यांकन के कुछ निश्चित निर्देशों का वर्णन भी कर दिया जाता है।

वार्षिक योजनाओं का भी उक्त आधार पर ही निर्माण क्रियान्वयन एवं उपाय मूल्यांकन किया जाता है। वार्षिक योजनाओं पर सितम्बर-अक्टूबर माह में योजना आयोग और केन्द्रीय मंत्रालयों से परामर्श कार्य प्रारम्भ किया जाता है। राज्य सरकार वार्षिक योजनाओं पर नवम्बर-दिसम्बर में कार्य करना प्रारम्भ करती है।

उक्त नियोजन प्रक्रिया में निम्न लिखित संस्थानों की महत्वपूर्ण भूमिका होती है —

- 1 योजना आयोग,
- 2 राष्ट्रीय विकास परिषद

3 राज्य योजना विभाग और मण्डल

4 जिला योजना अभिकरण योजना के विकेंद्रित सस्थानों से पोषित अभिकरण
योजना आयोग

भारत सरकार ने 15 मार्च 1950 को एक प्रस्ताव पारित कर योजना आयोग का गठन किया था। योजना आयोग स्वर्गीय पंडित जवाहरलाल नेहरू के मस्तिष्क की उपज है। यह योजना आयोग के प्रथम पदेन सभापति (चेयरमैन) थे। भारत सरकार के प्रस्ताव में स्पष्ट उल्लेख था कि देश में उपलब्ध साधनों के वस्तुनिष्ठ और सतर्क विश्लेषण के माध्यम से निर्मित एक योजना की तत्काल आवश्यकता है। यह उद्देश्य एक ऐसे सगठन द्वारा पूरा किया जा सकता है जो दैनिक प्रशासनिक काम काज के भार से मुक्त हो और भारत सरकार के उच्च राजनीतिक नेतृत्व में भी रहे।

योजना आयोग की स्थापना में दो बातें स्पष्ट दृष्टिगोचर होती हैं— प्रथम योजना आयोग की स्थापना गैर राजनीतिक और प्रशासकीय इकाई के रूप में की गई। दूसरा इसको विभागीय प्रणाली की नियंत्रण प्रकृति से मुक्त रखा गया। इसी प्रस्ताव में यह भी स्पष्ट किया गया कि योजना आयोग अपनी सिफारिशें सघीय मंत्रिपरिषद् को प्रस्तुत करेगा। सघीय सरकार इन सिफारिशों को स्वीकार करते समय विभिन्न मंत्रालयों राज्य सरकारों और उनके विभिन्न विभागों से परामर्श करेगी। इस सम्बन्ध में निर्णय लेने और उन्हें कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकारों का होगा। योजना आयोग केवल मात्र परामर्शदात्री सस्था के रूप में कार्य करेगी। योजना आयोग को देश के आर्थिक पुनर्निर्माण हेतु निम्नलिखित सात उत्तरदायित्व सौंपे गये —

1 उपलब्ध ससाधनों का अनुमान एवं वृद्धि—देश के भौतिक ससाधनों और जनशक्ति (तकनीकी व्यक्तियों सहित) का अनुमान लगाना तथा राष्ट्र की आवश्यकतानुसार उन ससाधनों की वृद्धि सम्भावनों का पता लगाना।

2 योजना निर्माण—देश के ससाधनों के समुचित उपयोग के लिए अत्यन्त प्रभावकारी योजनाएँ बनाना।

3 क्रियान्वयन के स्तरों का निर्धारण—योजना के स्तरों का निर्धारण तथा उनके लिए ससाधनों का नियमन करना।

4 योजना की सफल क्रियान्विति हेतु परिस्थिति निर्धारण—आर्थिक विकास के मार्ग में आने वाली बाधाओं की ओर संकेत करना तथा योजना की सफल क्रियान्विति हेतु परिस्थिति निर्धारण करना।

5 क्रियान्वयन तंत्र का स्वरूप निर्धारण—योजना के प्रत्येक चरण की सफल क्रियान्विति हेतु आवश्यक तंत्र का स्वरूप निर्धारित करना।

6 निष्पत्ति—समय-समय पर योजना की चरण वार प्रगति का अवलोकन करना तथा इस बारे में आवश्यक उपायों की सिफारिश करना।

7 परामर्श-आयोग के कार्यकलापों को सुविधाजनक बनाने तथा वर्तमान परिस्थिति और विकास कार्यक्रम को ध्यान में रखते हुए अंतिम सिफ़ारिश करना अथवा कन्द या राज्या की समस्याओं का समाधान करने के लिए परामर्श देना।

योजना आयोग का संगठन

योजना आयोग का संगठन परामर्शदात्री सरथा के रूप में सरकार द्वारा हुआ। आत इसका स्वरूप एवं संगठन में अलग-अलग सरकारों द्वारा समय-समय पर परिवर्तन किया जाता रहा है। परम्परा रही है कि देश का प्रधानमंत्री योजना आयोग का समापति होता है। प्रधानमंत्री योजना आयोग की सभी बैठकों में भाग लेता है। आयोग के निर्णयों के क्रियान्वयन पर निगरानी रखता है। व राष्ट्रीय विकास परिषद् के सदस्यों, राष्ट्रीय मंत्रिपरिषद् के मध्य सम्पर्क सूत्र के कार्य सहित योजनाओं पर निगरानी उनका निरन्तर मूल्यांकन करते हैं और योजना आयोग के कार्यों में समन्वय स्थापित करते हैं। योजना आयोग की स्थिति और प्रभाव प्रधानमंत्री के व्यवहार पर निर्भर करता है। स्वर्गीय पंडित जवाहरलाल नेहरू योजना आयोग के बैठकों में नित्य प्रति-दिन के कार्य की भौति उपस्थिति प्राप्त थे। स्वर्गीय श्रीमती इंदिरागांधी योजना आयोग की बैठक कभी-कभी आयोजित करती थीं। स्वर्गीय राजीव गांधी के प्रधानमंत्रित्व काल में योजना आयोग के मृत्यु में कमी आई। प्रधानमंत्री कार्यालय में ही आठवीं योजना का निर्माण कर लिया गया। योजना आयोग की स्वायत्तता एक रहस्य बन गई।

प्रधानमंत्री योजना आयोग का अशकालीन (पार्ट-टाइम) समापति होता है। योजना आयोग के कार्यों हेतु पर्याप्त समय नहीं दे पाता है। उपसमापति योजना आयोग का कार्यपालक अध्यक्ष होता है। योजना आयोग के पचास वर्ष के कार्यकाल में उपसमापति पूर्णकालिक रहे हैं और उन्होंने योजना आयोग के कार्यों के लिए पर्याप्त समय दिया है। कई बार देखा गया है कि मंत्रिमण्डल का मंत्री भी योजना आयोग में उपसमापति नियुक्त हुआ है। सन् 1994 में राष्ट्रीय मंत्रिमण्डल में वाणिज्य मंत्री श्री प्रणव मुरारजी को योजना आयोग का उपसमापति नियुक्त किया गया था। उपसमापति का निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित कार्य करने होते हैं—

- 1 योजना आयोग का प्रशासन
- 2 बहु-स्तरीय योजना
- 3 योजना समन्वय
- 4 राज्य योजना,
- दीर्घकालीन योजना,
- पर्वतीय और रेगिस्तान विकास,
- 7 विधायक सहायन
- 8 उद्योग और खनिज
- 9 आदिवासी उप-योजना

- 10 नागरिक आपूर्ति और जन वितरण पद्धति
- 11 सांख्यिकी और सर्वेक्षण
- 12 सूचना प्रसारण और संचार
- 13 राष्ट्रीय आसूचना केन्द्र
- 14 बीस सूत्री कार्यक्रमों पर निगरानी
- 15 डाटा बैंक
- 16 न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम
- 17 अन्य सभी विषय जिन्हें अन्य किसी को वितरित नहीं किया गया है।

प्रथम योजना आयोग के अध्यक्ष— पंडित जवाहरलाल नेहरू (तत्कालिन प्रधानमंत्री)

पाँच पूर्णकालिक सदस्य—

- (1) श्री बी टी कृष्णामाचारी
- (2) श्री जी एल मेहता
- (3) श्री एस के पाटिल
- (4) श्री गुलजारीलाल नन्दा
- (5) श्री सी डी देशमुख

अंतिम दो सदस्य श्री गुलजारीलाल नन्दा और श्री सी डी देशमुख केन्द्रीय मंत्री होते हुए भी योजना आयोग के सदस्य मन्थनीत किए गए। समय-समय पर योजना आयोग में अन्य मंत्री एवं विद्वान मनोनीत किए जाते रह रहे हैं। प्रधानमंत्री इसके पदेन अध्यक्ष बने रहे। सन् 1967 में योजना आयोग के संपठन का लेकर विवाद उत्पन्न हो गया। प्रधानमंत्री और वित्त मंत्री को योजना आयोग का अध्यक्ष और सदस्य नियुक्त करने पर आपत्ति उठाई गई। योजना आयोग की गैर-राजनीतिक सरथा बनाय जाने पर जोर दिया गया। लेकिन प्रधानमंत्री योजना आयोग के पदेन अध्यक्ष बने रह। सन् 1971 में प्रधानमंत्री योजना आयोग के पदेन अध्यक्ष एवं नियोजन मंत्री पदेन उपाध्यक्ष बनाए गए। अधिकांश योजना का कार्य नियोजन मंत्रालय को सौंपा गया। जनता सरकार ने योजना आयोग में निम्न सदस्यों को स्थान दिया।

अध्यक्ष



उपाध्यक्ष — (मंत्री होना आवश्यक नहीं है।)



तीन (मंत्रिमण्डल के मंत्री)



अशकालिक पदेन सदस्य — वित्त गृह एवं रक्षा
(मंत्रिमण्डल के मंत्री)



तीन पूर्णकालिक सदस्य

सदस्य एवं उपाध्यक्ष का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं होता है। सदस्य के लिए कोई निश्चित योग्यता नहीं है। सदस्य की नियुक्ति प्रधानमंत्री की इच्छानुसार की जाती है। व्यवहार में सरकार के परिवर्तन के साथ-साथ योजना आयोग का भी पुनर्गठन हो जाता है। सन् 1973 में योजना आयोग का पुनर्गठन करते समय प्रधानमंत्री ने इस बात को महत्व दिया कि योजना आयोग में विशेषज्ञ की भूमिका अधिक महत्वपूर्ण होनी चाहिए। प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपने सम्बन्धित प्रतिवेदन में यह सिफारिश की थी कि योजना आयोग एक पूर्णतः विशेषज्ञ सस्था होनी चाहिए। राजनीतिज्ञों को इसमें स्थान नहीं दिया जाना चाहिये।

सन् 1973 का योजना आयोग का पुनर्गठन प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों से प्रभावित प्रतीत होता है। प्रधानमंत्री ने यह स्वीकार किया कि योजना आयोग के काम-काज में प्रधानमंत्री अपनी अत्यधिक व्यस्तता के कारण समय नहीं दे पाते हैं। उपाध्यक्ष पद पर भी प्रथम बार विशेषज्ञ की नियुक्ति की गई। यदि उपाध्यक्ष विशेषज्ञ है और उस अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं तो वह योजना आयोग की प्रभावशीलता को बढ़ाने में सहायक सिद्ध हो सकता है। सन् 1973 में योजना आयोग में अध्यक्ष सहित सात सदस्य थे।

जनता सरकार द्वारा किया गया परिवर्तन इस बात का संकेत देता है कि प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई ने प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों को अधिक महत्व नहीं दिया। उन्होंने उपाध्यक्ष पद पर विशेषज्ञ की नियुक्ति को तो जारी रखा किन्तु, योजना आयोग में मंत्रिमण्डलीय सदस्य की संख्या को सीमित किए जाने की अपेक्षा बढ़ा दी। रक्षामंत्री और गृहमंत्री— जो पहले योजना आयोग के सदस्य न थे— को भी योजना आयोग से सम्बद्ध कर दिया। सन् 1977 में योजना आयोग में अध्यक्ष सहित आठ सदस्य हो गए। योजना आयोग के सन् 1998 के संगठन से यह स्पष्ट होता कि स्वर्गीय श्री राजीव गांधी भी अपने प्रधानमंत्रित्व काल में योजना आयोग में मंत्री सदस्यों की उपस्थिति को सीमित करने के पक्षधर नहीं रहे। उपाध्यक्ष पद पर उन्होंने विशेषज्ञ की अपेक्षा नियोजन मंत्री को मनोनीत कर दिया। योजना आयोग में अध्यक्ष सहित 11 सदस्य थे। जनवरी 1995 में योजना आयोग में निम्नलिखित विशेषज्ञ सदस्य थे—

- 1 श्री जी वी रामाकृष्णा
- 2 डा जयन्त पाटिल
- 3 मिस मीरा सह
- 4 डा चित्रा नायक
- 5 प्रो ज एस बजाज
- 6 डा रवामीनाथन
- 7 डा एस जेड कारिम
- 8 डा अर्जुन के सनगुप्ता (मम्बर सेक्रेटरी)

योजना आयोग में कुल सदस्य सख्या तेरह थे। प्रधानमंत्री उपसभापति दत्त मंत्री कृषि मंत्री और नियोजन राज्य मंत्री- आठ विशेषज्ञ जिसमें मेम्बर सेक्रेटरी भी सम्मिलित हैं। पूर्णकालिक विशेषज्ञ सदस्यों के मध्य कार्य का बटवारा निम्न प्रकार किया हुआ था-

श्री जी वी रामाकृष्णा

- 1 ऊर्जा (ग्रामीण ऊर्जा परमाणु ऊर्जा और कोयला)
- 2 यातायात
- 3 प्रोजेक्ट निष्पत्ति
- 4 प्रोग्राम मूल्यांकन।

डा जयन्त पाटिल

- 1 कृषि
- 2 ग्रामीण विकास,
- 3 पंचायती राज
- 4 सहयोग,
- 5 सिंचाई।

मिस मीरा सेठ

- 1 ऐच्छिक क्रिया सेल
- 2 सरकृति
- 3 ग्राम और लघु उद्योग
- 4 श्रम रोजगार और मानव शक्ति
- दूरिजम और
- 6 महिला और बाल।

डा चित्रा नायक

- 1 शिक्षा (सामान्य उच्च शिक्षा को छोड़कर)
- 2 समाज कल्याण
- 3 अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति।

डा एस जेड कासिम

- 1 विज्ञान,
- 2 स्पेस
- 3 रामुद्री विकास
- 4 पर्यावरण और जगत्तात।

प्रो जे एस बजाज

- 1 स्वास्थ्य और परिवार कल्याण,
- 2 पोषण
- 3 युवक और खेल।

डा. टी. स्वामीनाथन

1 शिक्षा (उच्च और तकनीकी)

2 आवास,

3 नगरीय विकास

4 जलपूर्ति

पूर्णकालिक विशेषज्ञों को सौंपे गए उक्त विषयों का विभाजन रथायी नहीं है।

इसमें समय-समय पर परिवर्तन होता रहता है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश की थी कि विशेषज्ञों को कार्य का बटवारा उनके विशेष ज्ञान के आधार पर दिया जाना चाहिए। पूर्णकालिक सदस्यों का कार्यकाल पांच वर्ष है। व्यवहार में परिवर्तन की पुनरावृत्ति अधिक है। सरकार के परिवर्तन के साथ सदस्यों में भी परिवर्तन आता है।

मेम्बर सेक्रेटरी—यह योजना आयोग का महत्वपूर्ण अधिकारी है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने सिफारिश की थी कि योजना आयोग का सचिव उच्च योग्यता प्राप्त व्यक्ति होना चाहिए। काफी लम्बे समय तक मंत्रिमण्डलीय सचिव योजना आयोग के मेम्बर सेक्रेटरी रहे हैं। योजना आयोग के कार्यों में वृद्धि के साथ पृथक मेम्बर सेक्रेटरी की नियुक्ति की जाने लगी है। सचिव या तो भारतीय प्रशासनिक सेवा का सदस्य होता है या पब्लिक अर्थशास्त्री इस पद पर नियुक्त किया जाता है। सन् 1995 में डा. अर्जुन के सेनगुप्ता सुप्रसिद्ध अर्थशास्त्री थे जिन्हें योजना आयोग का सचिव बनाया गया था। योजना आयोग के सचिव के अधीन निम्नलिखित प्रमुख क्षेत्र हैं—

1 विकास नीति

2 अन्तरराष्ट्रीय अर्थशास्त्र

3 वित्तीय संसाधन,

4 उद्योग और खनिज

5 दूर्य नियोजन,

■ योजना समन्वय,

7 प्रशासन।

मेम्बर सेक्रेटरी उपाध्यक्ष योजना आयोग से निरन्तर सम्पर्क बनाए रखता है।

उपाध्यक्ष आयोग के कार्यों में मार्गदर्शन सचिव को देता है। योजना आयोग का अध्यक्ष भी सूचनाओं और सहायता के लिए मेम्बर सचिव पर ही निर्भर करता है।

मेम्बर सेक्रेटरी के नीचे आयोग में एक विशेष सचिव होता है। जिसके पास कार्यात्मक क्षेत्र— सिंचाई, कमांड एरिया डेवलपमेंट, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जन जाति, पर्यावरण और जंगल, कृषि और सम्बन्ध गतिविधियाँ, शिक्षा और संस्कृति, विज्ञान और प्रौद्योगिकी परमाणु ऊर्जा, स्टेरा संचार, ग्रामीण ऊर्जा, निगरानी और सूचना, पोषण, आवास, नगरीय विकास, प्रोग्राम मूल्यांकन, समानता, समाज कल्याण, जल आपूर्ति, घाताघात और दूरिज्म श्रम रोजगार, मानव शक्ति, सूचना और प्रसारण के कार्य हैं। विशेष सचिव आयोग के सदस्यों को मॉनिटर पर सहायता प्रदान करता है।

वर्तमान में कार्यरत योजना आयोग का गठन निम्न प्रकार किया गया है—

योजना आयोग का गठन (18 जून, 2001 को)

अध्यक्ष (चेयरमैन) — अटल बिहारी वाजपेयी प्रधानमंत्री
उपाध्यक्ष (डिप्टी चेयरमैन) — कृष्णकांत पंत
सदस्य — अरुण शौरी (राज्य मंत्री) सोमपाल
मोनटेक सिंह आहलूवालिया, डा एस पी गुप्ता
डा डी एन तिवारी, डा के वेन्केट सुब्रामन्यम
कमालुदीन अहमद नन्दकिशोर सिंह।

साथिय सदस्य — डा एन सिंह रावरोना।

आयोग की आन्तरिक प्रशासनिक संरचना

योजना आयोग तकनीकी एव विविध विषय डिविजनों की मृखलमओं द्वारा कार्य करता है। प्रत्येक डिविजन का अध्यक्ष परिष्ठा अधिकारी होता है जिसे प्रिंसिपल सलाहकार कहते हैं। इनके नीचे सलाहकार, अतिरिक्त सलाहकार, समुक्त सलाहकार होते हैं। ये सभी अधिकारी योजना आयोग के मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण में कार्य करते हैं। योजना आयोग के डिविजन मुख्यतः दो विस्तृत सवर्गों में विभक्त हैं —

(1) सामान्य सवर्ग— का सम्बन्ध सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था के विशिष्ट पहलुओं से है।

(2) विषय सवर्ग— के अन्तर्गत विकास के विशेष क्षेत्र आते हैं।

योजना आयोग के सामान्य सवर्ग के अन्तर्गत निम्नलिखित डिविजनस् हैं—

- 1 कम्प्यूटर सर्विस डिविजन
- 2 वित्तीय ससाधन डिविजन,
- 3 अन्तरराष्ट्रीय अर्थव्यवस्था डिविजन,
- 4 सामाजिक, आर्थिक शोध इकाई
- 5 दृश्य नियोजक डिविजन,
- 6 श्रम, रोजगार और मानव-शक्ति डिविजन,
- 7 सांख्यिकी और सर्वेक्षण डिविजन
- 8 राज्य योजना डिविजन— जिसमें बहुस्तरीय योजना सीमा क्षेत्र विकास कार्यक्रम पर्वतीय क्षेत्र विकास कार्यक्रम और उत्तरी पूर्वी क्षेत्र।
- 9 प्रोजेक्ट निष्पत्ति डिविजन
- 10 निगरानी और सूचना डिविजन,
- 11 विकास नीति डिविजन,
- 12 योजना समन्वय डिविजन।

योजना आयोग के विषय सवर्ग के अन्तर्गत निम्नलिखित डिविजन हैं —

- 1 कृषि डिविजन

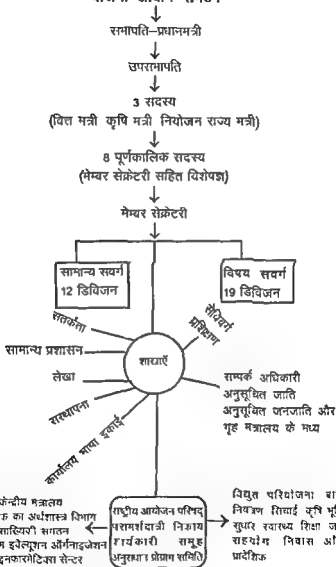
- 2 पिछड़ा वर्ग डिविजन
- 3 संचार और सूचना डिविजन
- 4 शिक्षा डिविजन
- 5 ऊर्जा नीति डिविजन
- 6 पर्यावरण और जंगल डिविजन
- 7 स्वास्थ्य और परिवार कल्याण डिविजन
- 8 आवास नगरीय विकास और जन आपूर्ति डिविजन
- 9 भारत-जापान अध्ययन समिति
- 10 उद्योग और खनिज डिविजन
- 11 सिंचाई और कमांड एरिया डेवलपमेंट डिविजन.
- 12 शक्ति और ऊर्जा डिविजन
- 13 ग्रामीण विकास डिविजन
- 14 ग्रामीण ऊर्जा डिविजन
- 15 विज्ञान और प्रौद्योगिकी डिविजन
- 16 समाज कल्याण और पोषण डिविजन
- 17 यातायात डिविजन
- 18 ग्राम और लघु उद्योग डिविजन.
- 19 परिषदी घाट सचिवालय।

उक्त सामान्य और विषय सर्वोच्च डिविजनो के अतिरिक्त असंख्य गृह कार्य शाखाएँ योजना आयोग में हैं जो संस्थापना लेखा सामान्य प्रशासन, सतर्कता, सेविंग प्रशिक्षण के कार्य करती हैं। इन शाखाओं के अलावा योजना आयोग में कार्यालय भाषा इकाई है जो योजना आयोग के कार्यों का हिन्दी सम्पादन हेतु निगरानी रखने का कार्य करती है। एक सम्पर्क अधिकारी है जो अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति और गृह मंत्रालय के मध्य सम्पर्क स्थापित करता है और यह आश्वासन दिलाता है कि अरक्षित पदों को अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति से ही भरा गया है।

योजना आयोग की स्थापना के समय उसके आन्तरिक संगठन में निम्नलिखित केवल छ खण्ड स्थापित किए गए थे -

- 1 पूँजीगत साधन तथा आर्थिक सर्वेखण्ड
- 2 वित्तीय खण्ड
- 3 खाद्य तथा कृषि खण्ड
- 4 उद्योग व्यापार तथा संचार खण्ड
- राष्ट्रीय साधनों के विकास का खण्ड

योजना आयोग संगठन



योजना आयोग के कार्य

योजना आयोग के कार्यों के सम्बन्ध में स्थापना से लेकर अब तक कोई परिवर्तन नहीं किया गया है। प्रशासकीय सुधार आयोग ने अपने प्रतिवेदन में स्पष्ट रूप

से यह कहा था कि जो कार्य इसकी स्थापना के समय इसे दिए गए थे वे समुचित एवं पर्याप्त हैं। 15 मार्च, 1950 को योजना आयोग को निम्नलिखित कार्य सौंपे गए थे।

1 देश के उपलब्ध साधनों का अनुमान लगाना—आयोग देश के भौतिक पूँजीगत और मानवीय संसाधनों का अनुमान लगाता है। वह ऐसे साधनों की बढ़ोतरी की संभावना का पता लगाता है जिनकी देश में कमी है। साधनों का अनुमान और उनमें अभिवृद्धि का प्रयत्न— योजना आयोग का बहुत ही महत्वपूर्ण कार्य है क्योंकि इसके अभाव में कोई भी नियोजन असम्भव है।

2 योजना का निर्माण—आयोग का दूसरा कार्य योजना का निर्माण करना है। आयोग ऐसी योजना बनाने का कार्य करता है जिससे देश के संसाधनों का सर्वाधिक प्रभावशील और सन्तुलित उपयोग हो सके। योजना आयोग ने अब तक नौ पंचवर्षीय योजनाएँ तैयार की हैं।

सामान्यतः योजना आयोग के सदस्य राज्य सरकारों, केन्द्र प्रशासित राज्यों की सरकारों और केन्द्रीय मंत्रालय के योजना सम्बन्धी कार्य करते हैं। कुछ ही मामले ऐसे होते हैं जो उपाध्यक्ष और अध्यक्ष योजना आयोग के पास भेजे जाते हैं।

योजना आयोग की आंतरिक बैठकों का आयोजन उपाध्यक्ष के सभापतित्व में होता है। सन् 1993-94 के मध्य आठ ऐसी बैठकों का आयोजन महत्वपूर्ण विषयों और मामलों के लिए किया गया।

विरत योजना निर्माण हेतु उपाध्यक्ष, पूर्णकालिक सदस्य और मेम्बर सेक्रेटरी, एक संगठित निकाय के रूप में कार्य करते हैं। ये आयोग के प्रस्ताव पत्र पंचवर्षीय और वार्षिक योजना तथा अन्य कार्यक्रमों के निर्माण के लिए विषय खण्डों की सहायता एवं मार्गदर्शन प्रदाय करते हैं।

योजना आयोग की बैठकें

योजना आयोग की बैठकों में जब राष्ट्रीय योजनाओं और प्रमुख विषयसम्बन्धी विषयों पर महत्वपूर्ण निर्णय लिया जाता है तो योजना आयोग की प्रमुख बैठकों की अध्यक्षता प्रधानमंत्री करते हैं।

योजना आयोग तथा उसके विभिन्न विभागों तथा उपविभागों के अतिरिक्त कई अन्य संस्थाएँ हैं जो योजना निर्माण और क्रियान्वयन से सम्बन्ध रखती हैं। जिनमें से कुछ तो योजना आयोग का भाग है जिनका वर्णन नीचे दिया जा रहा है —

1. परामर्शदात्री निकाय—योजना आयोग को परामर्श देने के लिए विभिन्न परियोजनाओं से सम्बन्धित परामर्शदात्री निकाय या विशेषज्ञों के पैनल गठित किए जाते हैं। ये परामर्शदात्री निकाय विद्युत परियोजनाओं, बाढ़ नियंत्रण सिंचाई, कृषि, भूमि सुधार, स्वास्थ्य, शिक्षा जनसहयोग हेतु समिति नियंत्रण और प्रादेशिक विकास आदि विषयों पर गठित किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त संसद सदस्यों की सलाहकार समिति, अनौपचारिक सलाहकार समिति प्रधानमंत्री आयोजन हेतु है। योजना आयोग योजना निर्माण से पहले और बाद में निजी क्षेत्र की वाणिज्य एवं उद्योगों से सम्बद्ध अनेक संस्थाओं

के प्रतिनिधियों से भी परामर्श करता है जैसे फंडरेशन ऑफ इंडियन चैम्बर्स ऑफ कामर्स और इंडस्ट्रीज दि एसोसियेट चैम्बर्स ऑफ कॉमर्स ऑफ इंडिया आल इंडिया मैन्यूफैक्चर्स ऑरगनाइजेशन इत्यादि।

2 **सम्बद्ध निकाय**—योजना निर्माण में कुछ सम्बद्ध निकाय भी सहायता करते हैं, जैसे विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालय भारतीय रिजर्व बैंक का अर्थशास्त्र विभाग केन्द्रीय सांख्यिकी सगठन आदि। योजना आयोग इन निकायों द्वारा विभिन्न विषयों पर अध्ययन करवाता है। केन्द्रीय सांख्यिकी सगठन विस्तृत आँकड़े उपलब्ध कराकर योजना निर्माण और मूल्यांकन में सहायता करता है।

3 **कार्यकारी समूह**—योजना निर्माण के समय अनेक कार्यकारी समूह की नियुक्ति आयोग द्वारा की जाती है। इनमें विभिन्न विषयों के विशेषज्ञों को स्थान दिया जाता है। ये विशेषज्ञ योजना निर्माण के लिए विभिन्न विषयों पर प्रतिवेदन देते हैं जिनके आधार पर योजना बनाई जाती है। तृतीय पंचवर्षीय योजना के दौरान 22 कार्यकारी समूह और छठी योजना के समय 21 कार्यकारी समूह थे।

4 **अनुसंधान प्रोग्राम समिति**—योजना आयोग ने प्रथम पंचवर्षीय योजना के समय योजना आयोग के उपाध्यक्ष के आधीन अनुसंधान प्रोग्राम समिति गठित की थी। तब से यह समिति निरन्तर अनुसंधान कार्य कर रही है। समय-समय पर इसमें देश के विशिष्ट विशेषज्ञ वैज्ञानिक शोधकर्ता अर्थशास्त्री समाजशास्त्री आदि नियुक्त किए जाते रहे हैं जिनके सम्बन्ध विश्वविद्यालय और शोध तथा अनुसंधान संस्थाओं से होते हैं। यह समिति विभिन्न विश्वविद्यालय और शोध अनुसंधान संस्थानों को विकास के प्रशासनिक सामाजिक एवं आर्थिक शोध पहलुओं के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करती है।

5 **राष्ट्रीय आयोजन परिषद्**—योजना आयोग प्रत्येक योजना निर्माण के समय एक राष्ट्रीय आयोजन परिषद् का सगठन करता है जो आयोग को योजना सम्बन्धी समस्याओं का अध्ययन कर परामर्श देती है। इस परिषद् में वैज्ञानिक, अभियंता अर्थशास्त्री तथा विशेषज्ञ होते हैं जो अपने-अपने क्षेत्र से जुड़ी समस्याओं का अध्ययन कर योजना आयोग को अपना प्रतिवेदन देते हैं जिन पर विवेचना भी होती है।

■ **राष्ट्रीय विकास परिषद्**—यह नियोजन के क्षेत्र में समन्वयकारी संस्था है। केन्द्र और राज्यों में शक्तियों के बंटवारे को ध्यान में रखते हुए योजना तैयार करने में राज्यों की भागीदारी भी उतनी ही आवश्यक है जितनी केन्द्र की। इसलिए राष्ट्रीय विकास परिषद् गठित करनी पड़ी थी, जो सवैधानिक निकाय नहीं है। सभी राज्यों के मुख्यमंत्री इसके पदेन सदस्य हैं।

पंचवर्षीय योजना के निर्माण में इसकी महत्वपूर्ण भूमिका रही है। योजना पर राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्वीकृति प्राप्त होने पर ही योजना का अंतिम प्रारूप तैयार किया जाता है।

उक्त संस्थाओं के अतिरिक्त योजना आयोग के साथ सलग्न निकाय भी कार्यरत हैं। प्रोग्राम इवेल्यूएशन ऑरगनाइजेशन और नेशनल इनफॉर्मेटिक्स सेण्टर। एक अन्य

सरथान सरकार के याजना विभाग के अधीन इन्स्टीट्यूट ऑफ एप्लाइड एण्ड मनपावर रिसर्च है। योजना आयाग से सतम्न निकाय निम्नलिखित हैं—

1 कार्यक्रम मूल्याकन संगठन (द प्रोग्राम इवैल्यूएशन ऑर्गेनाइजेशन)—याजना आयोग के अधीन कार्यरत यह निकाय समय-समय पर सोंप गये विभिन्न विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में सहायता करता है। इसके प्रमुख कार्य हैं—

- (1) याजना कार्यक्रम की सफलताओं का अनुमान लगाना है कि वह निर्धारित उद्देश्य और लक्ष्य के अनुसार हैं।
- (2) याजनाओं का लाभ प्राप्तकर्ता पर प्रभाव का मापन कार्य
- (3) समुदाय की सामाजिक और आर्थिक संरचना पर योजना कार्यक्रम के प्रभाव का मूल्याकन।
- (4) समान कार्यविधि और बनावट की यथेष्टता और प्रक्रिया का परीक्षण करना।

यह राज्य मूल्याकन संगठन को तकनीकी परामर्श और मार्गदर्शन का कार्य करता है।

2 राष्ट्रीय तकनीकी सूचना केंद्र (नेशनल इनफोर्मेटिक्स सेंटर)—यह भारत सरकार का प्रमुख वैज्ञानिक और प्रौद्योगिकी संगठन है। याजना आयोग के अधीन कार्यरत है। मैनजमट सपोर्ट सिस्टम के लिए तकनीकी सूचना और आकड़ों के आधार पर विकास मॉडल बेसिस और ज्ञान आधार निर्णय सपोर्ट्स सिस्टम भौगोलिक सूचना प्रदाता फाइल रहित कार्यालय अवधारणा इलेक्ट्रॉनिक डाक सेवा, मल्टी मिडिया आधारित भारतीय तकनीकी प्रशिक्षण 60 केन्द्रीय सरकारी विभागों के लिए टेली इन्फोर्मेटिक्स सर्विस का निर्णय लिया गया। सैटेलाइट कम्प्यूटर कन्सुमिशन नेटवर्क कार्यक्रम 32 राज्य सरकारों एवं केन्द्र प्रशासित राज्यों और 450 जिला प्रशासन के लिए लागू किए गए। केन्द्र राज्य और जिला सरकारों के बीच सूचनाओं के आदान-प्रदान के लिए नेशनल इन्फोर्मेटिक कम्प्यूटर मेल सर्विस और इलेक्ट्रॉनिक न्यूज बुलेटिन पटल (Board) की व्यवस्था की गई है।

आयोग और सरकार का सम्बन्ध

योजना आयोग और सरकार के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध है। याजना आयोग की संरचना से स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री इनके प्रदेन अध्यक्ष हैं और याजना मंत्री उपाध्यक्ष। आयोग में केन्द्रीय मंत्री वित्त मंत्री सहित सदस्य हैं। वित्त मंत्री आयोग की बैठकों में भाग ले सकते हैं और लते भी हैं। प्रधानमंत्री और वित्त मंत्री की बैठकों में उपस्थित होने के कारण आयोग के पूर्णकालिक सदस्यों के स्वतंत्र विचार प्रभावित होते हैं। योजना आयोग में प्रधानमंत्री वित्त मंत्री और अन्य मंत्रियों की उपस्थिति में तैयार योजना को मंत्रिमण्डल में स्वीकृति हेतु भेजा जाता है। मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता प्रधानमंत्री करते हैं। प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में याजना आयोग द्वारा तैयार याजना को सभी मंत्रिमण्डल के सदस्य

गम्भीरता से नहीं देखते और बिना विचार-विमर्श के स्वीकृति प्रदान कर देते हैं। वे प्रधानमंत्री से राजनीतिक दृष्टि से भयभीत रहते हैं। मंत्रिमण्डल द्वारा योजना को हरी झण्डी मिल जाने पर संसद में स्वीकृति हेतु रखी जाती है। संसद में बहुमत का नेता ही प्रधानमंत्री पद पर आसीन रहता है। अतः संसद द्वारा भी योजना का स्वीकृति मिलने में कोई अडचन नहीं आती है।

व्यवहार से स्पष्ट है कि एक बार योजना आयोग द्वारा स्वीकृत योजना हर स्तर पर यथारूप स्वीकृत मानी जाती है। योजना आयोग और सरकार के ऐसे सम्बन्ध देखते हुए आलोचका ने योजना आयोग को 'समानान्तर सरकार' सर्वोच्च मंत्रिमण्डल (सुपर कैबिनेट) आदि से सम्बोधित किया है। योजना आयोग योजना निर्माण में केन्द्रीय महत्त्व की सरथा हो गई है। आयोग के स्वतंत्र अस्तित्व का समर्थन करते हुए भी हमें इस बात को स्वीकार करना होगा कि सरकार और योजना आयोग में घनिष्ठ सम्बन्ध रहना आवश्यक है। योजना आयोग का कार्य योजनाओं का निर्माण और मूल्यांकन है तथा सरकार का कार्य योजनाओं को क्रियान्वित करना है। योजना आयोग के अध्यक्ष पद पर प्रधानमंत्री का बना रहना आवश्यक है क्योंकि याजना आयोग एक केन्द्रीय संस्थान है और केन्द्र तथा राज्य दोनों के लिए योजनाएँ निर्मित करता है। केन्द्र और राज्य में योजना समन्वय की दृष्टि से भी प्रधानमंत्री का योजना आयोग का अध्यक्ष होना सही है। साथ ही प्रधानमंत्री योजना आयोग और मंत्रिमण्डल के मध्य समन्वय कड़ी का काम करता है। अतः आलोचका द्वारा इस योजना आयोग को समानान्तर सरकार कह कर आलोचना करना निरर्थक है। कोई भी मंत्री योजना आयोग का पूर्ण कालिक सदस्य नहीं है। योजना का निर्माण मूल्यांकन और क्रियान्वयन तीनों कार्य आपस में घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हैं। इन्हें पृथक्-पृथक् करके नहीं देखा जा सकता है। अतः यह स्वाभाविक है कि तीनों कार्यों में सम्बन्ध स्थापित करने के लिए सरकार और योजना आयोग में घनिष्ठ सम्बन्ध रहे है। केन्द्र सरकार का नियोजन मंत्रालय मंत्री राज्यमंत्री उपमंत्री सरकार और योजना आयोग में सम्बन्ध स्थापित करने का कार्य करती है। आयोग एक परामर्शदात्री संस्था है जिसका मुख्य कार्य नियोजन के उद्देश्य की रचना प्राथमिकता निर्धारण नियोजन का मूल्यांकन आदि है। इसे यथासम्भव राजनीतिक प्रभाव से दूर रखने का प्रयास किया गया है। योजना के क्रियान्वयन और संचालन का भार सरकार पर है।

नियोजन तंत्र के संदर्भ में प्रशासनिक सुधार आयोग की प्रमुख सिफारिशें

प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपने प्रतिवेदन में नियोजन तंत्र के संदर्भ में निम्न लिखित सुझाव दिए हैं —

1 प्रधानमंत्री को याजना आयोग का सदस्य नहीं बनाया जाना चाहिए किन्तु योजना आयोग के कार्यों के साथ प्रधानमंत्री का घनिष्ठ सम्बन्ध आवश्यक है। याजना आयोग की बैठकों में विचार-विमर्श के लिए आने वाले विषयों से प्रधानमंत्री को निरन्तर सूचित किया जाना चाहिए।

2 योजना आयोग के कार्यों से वित्त मंत्री का घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित होना चाहिए। प्रधानमंत्री की भौति वित्तमंत्री को भी योजना आयोग की बैठकों में विचाराधीन विषयों से सूचित रखा जाय। यदि वह चाहे तो उनकी बैठकों में उपस्थित भी हो सकता है। वित्त मंत्री योजना आयोग का सदस्य नहीं होगा। योजना आयोग में अन्य किसी मंत्री को भी सदस्य नहीं बनाया जाए।

3 योजना आयोग के सदस्यों की संख्या सात से अधिक नहीं होनी चाहिए इनका घटन अनुभव और योग्यता के आधार पर किया जाना चाहिए। सामान्यतः सभी सदस्य पूर्णकालीन अधिकारी होंगे किन्तु व्यवहार में ऐसी स्थिति आ सकती है जब कोई विशेषज्ञ व्यक्ति योजना आयोग में कार्य करना चाहे किन्तु वह उसे अपना पूरा समय न दे सके। ऐसे विशेषज्ञों की सेवाओं का लाभ उठाने के लिए दो सदस्यों को अशकालीन आधार पर नियुक्त किया जा सकता है। एक पूर्णकालिक सदस्य इसका अध्यक्ष बनाया जाए। योजना आयोग के सदस्यों को राज्यमंत्री और अध्यक्ष को मंत्रिमण्डल मंत्री का दर्जा दिया जाना चाहिए।

4 आयोग के सदस्यों की नियुक्ति पाच वर्ष के निश्चित कार्यकाल के लिए की जानी चाहिए। निरन्तरता बनाए रखने के लिए एक या दो सदस्यों का कार्यकाल एक या अधिक वर्षों के लिए बढ़ाया जा सकता है।

5 आयोग के विभिन्न कार्यों का आवंटन सदस्यों की विशेषज्ञता एवं ज्ञान को देखकर ही किया जाना चाहिए। महत्वपूर्ण प्रश्नों या निर्णय सदस्यों द्वारा व्यक्तिगत रूप से न लिया जाएर पूरे आयोग द्वारा ही लिया जाना चाहिए।

6 योजना आयोग के सचिवालय के बारे में आयोग का सुझाव था कि इसमें एक उच्च योग्यता प्राप्त व्यक्ति आयोग का सचिव होना चाहिए। इसके अधीनस्थ ऐसे घर्मचारी होने चाहिए जो तकनीकी और प्रशासनिक ज्ञान रखते हों।

7 आयोग ने यह भी सिफारिश की कि सभी राज्यों में योजना बनाने और उनका मूल्यापन करने के लिए पृथक् योजना मण्डल होना चाहिए जिसमें पाच सदस्य हों।

■ प्रशासनिक सुधार आयोग ने योजना आयोग को वार्षिक प्रशासन से सम्बन्धित महत्वपूर्ण सिफारिशें दी—

(i) आयोग का सुझाव था कि योजना आयोग के दृष्टि पदों पर नियुक्ति के लिए घटन राष्ट्रीय स्तर पर किया जाय। इसमें सरकारी एवं गैर-सरकारी उपक्रमों तथा सार्वजनिक जीवन के अन्य क्षेत्रों में भी अधिकारी लिए जा सकते हैं। यह घटन एक विशेष समिति द्वारा किया जाय जिसमें योजना आयोग का अध्यक्ष विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का अध्यक्ष तथा योजना आयोग का उपअध्यक्ष सदस्य हों।

(ii) शीर्षस्थ स्तर की सभी नियुक्तियों निश्चित समय के लिए समझौते के आधार पर की जानी चाहिए। गैर-सरकारी अधिकारियों को दिए जाने वाले भत्ते आदि की राशि इतनी ऊँची होनी चाहिए कि यथेष्ट योग्यता प्राप्त व्यक्ति इस ओर आकर्षित हो सकें। इनका स्तर सरकारी अधिकारियों के अनुरूप होना अनिवार्य नहीं होना चाहिए।

9 योजना कार्य में आने वाले सांख्यिकियों एवं अर्थशास्त्रियों को विशेषीकृत सस्थानों में प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

सरकारिया आयोग की सिफारिशें

सरकारिया आयोग ने योजना आयोग की भूमिका की आलोचना की है। आयोग ने अनुभव किया कि योजना आयोग केन्द्र सरकार के अग के रूप में राज्यों पर नियंत्रण स्थापित करने का उपकरण मात्र है। सरकारिया आयोग योजना आयोग को स्वायत्त सस्था बनाने का पक्षधर नहीं है। सरकारिया आयोग का सुझाव है कि योजना आयोग को स्वस्थ परम्पराएँ स्थापित करते हुए महत्त्व दिया जाना चाहिए। सरकारिया आयोग की प्रमुख सिफारिशें निम्नलिखित हैं—

1 सर्वप्रथम राष्ट्रीय आर्थिक और विकास परिषद् की स्थापना केन्द्र और राज्य के बीच आर्थिक और सामाजिक सम्बन्धों के लिए की जानी चाहिए।

2 योजना निर्माण प्रक्रिया में केन्द्र और राज्य के वास्तविक और दिधियत प्रयास होने चाहिए। सरकारिया आयोग का सुझाव था कि ड्राफ्ट एपरोच पेपर को दो माह पूर्व राज्यों को प्रेषित किया जाना चाहिए।

3 आयोग ने केन्द्रीय कार्यक्रमों के लिए प्रभावकारी विकेन्द्रीकरण का सुझाव दिया था। जिला स्तर पर योजना सत्र की स्थापना की सिफारिश की थी।

4 योजना आयोग और राज्य स्तर पर योजना मण्डल की स्थापना एक विशेषज्ञ निकाय के रूप में करनी चाहिए। योजना आयोग का उपाध्यक्ष ख्याति प्राप्त विशेषज्ञ हो जो यरतुनिष्ठता और प्रसिद्धि से केन्द्र के साथ ही राज्यों का भी विश्वास प्राप्त कर सके।

5 योजना आयोग को विशेष ध्यान सरकार की तकनीक और पद्धति को प्रभावित करने वाले आँकड़ों में निगरानी पद्धति की क्षमता की ओर परामर्श देने में देना चाहिए।

■ योजना आयोग को वार्षिक योजना और मध्यावधि निष्पत्ति पर पुनर्विचार के अतिरिक्त प्रति पाच वर्ष बाद पचवर्षीय योजना पर पुनर्विचार करना चाहिए। ऐसा करने से आगामी पचवर्षीय योजना के निर्माण में सहायता मिलेगी।

योजना आयोग - एक स्वतंत्र सगठन

प्रश्न यह उठता है कि योजना आयोग पूर्णतः विशेषज्ञ सगठन होना चाहिए या राजनीति और विशेषज्ञता का मिश्रित मॉडल। अधिकांश विचारकों ने योजना आयोग को एक परामर्शदात्री विशेषज्ञ संस्था के रूप में स्थापित करने का समर्थन किया है। के सन्धानम् के मतानुसार— “यह स्थिति राज्य सरकारों को सहज स्वीकार्य होगी और उनमें अधिक विश्वास का संचार करेगी। एक ऐसी योजना परिषद् जिसकी स्वतंत्रता व तटस्थता सिद्ध हो उसका स्वरूप सम्भवतः बदलना ही होगा।”

अब समय आ गया है कि योजना आयोग की संवैधानिक रूप से स्वतंत्र सगठन के रूप में संरचना की जानी चाहिए। जिसमें सभी सदस्य पूर्णकालिक हो विशेषज्ञ हों

उनकी सेवा अवधि निश्चित हो सभी सदस्यों की नियुक्ति एक साथ न कर कुछ अन्तराल के साथ करनी चाहिए ताकि अनुभव प्राप्त व्यक्तियों की योजना आयोग में निरन्तरता बनी रहे। योजना आयोग की संरचना इस प्रकार से हो कि यह दरजन में विशिष्ट कार्य हेतु गठित स्वतंत्र समूहों में प्रतीत हो। योजना आयोग की वर्तमान संरचना के कारण कन्द राज्य सम्बन्धों में विवाद उत्पन्न हुआ है। कन्द्रीय मन्त्रालयों में नीति-निर्माण और क्रियान्वयन में योजना आयोग का आवश्यक हस्तक्षेप अनुभव किया है।

परम्परा अनुसार प्रधानमंत्री योजना आयोग के अध्यक्ष होते हैं। यह योजना आयोग की सभी बैठकों का सम्भाषित्व करते हैं। योजना आयोग के निर्णयों के क्रियान्वयन पर निगरानी रखते हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद् कन्द्रीय मंत्रिपरिषद् के साथ सम्पर्क बनाए रखते हैं। प्रधानमंत्री के व्यवहार पर योजना आयोग की स्थिति निर्धार करती है। स्वर्गीय पंडित जवाहरलाल नेहरू योजना आयोग की बैठकों में निरन्तर प्रतिदिन के कार्यों की भांति उपस्थित रहते थे। स्वर्गीय श्रीमती इन्दिरा गांधी भी योजना आयोग की बैठकों में कभी-कभी उपस्थित होती थी।

स्वर्गीय श्री राजीव गांधी के प्रधानमन्त्रित्व काल में योजना आयोग के मूल्यों में कमी आई है। यहाँ तक कि योजना आयोग की स्वायत्तता भी रहस्यपूर्ण हो गई। इस काल में योजना आयोग के दायित्वों पर होने का कारण वित्त मन्त्रालय द्वारा उदासीयता की नीति का आरम्भ था। इसके अलावा अन्य कारण पेयजल शिक्षा और संचार के लिए योजना आयोग के बाहर तकनीकी मिशन की स्थापना भी थी। योजना आयोग को भूतपूर्व सदस्य जे.पी. सेठ ने कहा है कि— “अगर प्रधानमंत्री योजना आयोग को शीर्षस्थ आर्थिक आयोजन और विकास के रूप में उपयोग में लाना चाहता है तो इसका बहुत अधिक महत्त्व है। अगर वह इसका उपयोग नहीं करना चाहता है तो योजना आयोग निरर्थक है।”

वस्तुतः योजना आयोग प्रधानमंत्री का प्रोत्साहन प्राप्त होने के कारण प्रभावकारी संस्था हो गई है। इसने वित्त आयोग जैसी संवैधानिक संस्था की सलाह को भी अव्यवहार कर दिया है। योजना आयोग ने वित्त मन्त्रालय की शक्तियों में हस्तक्षेप किया है। अब वित्त मन्त्रालय संस्था के विदेशी मुद्रा नीति और विभिन्न प्रशासकीय मामलों में योजना आयोग की स्वीकृति को आवश्यक मानता है। योजना आयोग सम्पूर्ण देश के लिए आर्थिक मन्त्रालय के रूप में कार्य करता है। योजना आयोग नीति-निर्माण से भरा समूह है। योजना आयोग के प्रथम अध्यक्ष स्वर्गीय नेहरू ने अनुभव किया था कि— “योजना आयोग जो विचारकों का एक छोटा-सा समूह है सम्पूर्ण सरकारी विभाग में परिवर्तित होता जा रहा है। अब इसमें सचिवों निदेशकों की भीड़ हो गई है। निरन्तर इसका वृद्धि आकार हो गया है।”

प्रारम्भ से प्रधानमंत्री योजना आयोग का अव्यवहार सम्भाषित्व रहा है। अब यह योजना आयोग के कार्यों और क्रिया के लिए पर्याप्त समय नहीं दे पाता है। योजना आयोग का उपसम्भाषित्व ही अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है। योजना आयोग के विकास कार्य के कार्यकाल में कई उपसम्भाषित्व पूर्वकालिक रहे हैं। उन्होंने अपना सम्पूर्ण समय योजना

आयोग के कार्यों को दिया है। कभी-कभी केन्द्रीय मंत्री को भी योजना आयोग का उपसभापति नियुक्त किया गया है। सन् 1994 में केन्द्रीय वाणिज्य मंत्री प्रणव मुखर्जी योजना आयोग के उपसभापति नियुक्त किए गए थे। वित्त मंत्री और कृषि मंत्री भी इसी वर्ष योजना आयोग के अशकालीन सदस्य थे।

योजना आयोग की सदस्यता के सदर्थ में कोई निश्चित प्रावधान नहीं है। अशकालीन और पूर्णकालिक सदस्यों की संख्या भी निश्चित नहीं है। योजना आयोग का यह लचीलापन उसके कार्यों में सहायक है और आर्थिक तथा सामाजिक विकास के महत्वपूर्ण विषयों का आसानी से सामना कर सकता है।

अब आवश्यकता है कि योजना आयोग की संरचना में परिवर्तन किया जाए तथा इसे पूर्ण विशेषज्ञ संस्था बनाया जाए। इसके कार्य एवं अधिकार क्षेत्र सुस्पष्ट हों। अन्य मंत्रालयों एवं विभागों की भाँति इसे वित्तीय अधिकार दिए जाएँ ताकि योजना आयोग योजना अनुदान कर सके, प्रमुख परियोजनाओं की स्वीकृति प्रदान कर सके। योजना आयोग का ध्यान महत्वपूर्ण परियोजनाओं और कार्यक्रम पर ही केन्द्रित किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय विकास परिषद्

भारतवर्ष एक सघात्मक राज्य है। केन्द्र और राज्यों को अपने-अपने क्षेत्र में स्थायित्व प्राप्त है। राष्ट्रीय विकास परिषद् नियोजन को सघात्मक स्वरूप प्रदान करती है। यह योजना समन्धी संगठनों में से सर्वाधिक महत्वपूर्ण संगठन है। इस परिषद् में राज्यों के मुख्यमंत्रियों का प्रतिनिधित्व है। यह योजना आयोग के निर्धारित कार्यक्रमों पर अपनी पूर्ण स्वीकृति प्रदान करने का महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करती है। यस्तुत राष्ट्रीय विकास परिषद् ने योजनाओं को एक सघा राष्ट्रीय स्वरूप प्रदान किया है।

राष्ट्रीय विकास परिषद् की आवश्यकता

15 मार्च 1950 को योजना आयोग की स्थापना की गई थी। योजना आयोग पूर्णरूपेण केन्द्रीय आयोग था तथा अपने कार्यों के लिए भारत सरकार के प्रति उत्तरदायी था। शीघ्र ही यह अनुभव किया गया कि भारत में सघात्मक शासन व्यवस्था है राज्यों का प्रतिनिधित्व या भागीदारी राष्ट्रीय नियोजन के लिए आवश्यक है। आर्थिक नियोजन का भारत की संघीय व्यवस्था पर गहरा प्रभाव है। प्रो ए एच हेनसन ने इस संदर्भ में लिखा है कि— भारतीय संविधान निर्माताओं ने नियोजन को केन्द्र और राज्यों के बीच समायोजन की व्यवस्था भले ही माना हो किन्तु उनकी यह आकांक्षा साकार नहीं हो पाई है। प्रत्येक राज्य नियोजन हेतु अधिक से अधिक साधन प्राप्त करने के लिए प्रतिस्पर्धा करने लगता है। योजनाओं के निर्माण में राज्यों का सहयोग अत्यन्त सीमित रहा। वित्तीय सहायता के लिए राज्य केन्द्र पर अधिक निर्भर होते गये। सामाजिक और आर्थिक सेवाओं के विस्तार के प्रश्न पर योजना आयोग और राज्यों के मध्य संघर्ष उत्पन्न हो गया। अतः एक ऐसे राष्ट्रीय संघ के निर्माण की आवश्यकता अनुभव की गई जहाँ योजना आयोग

के सदस्य तथा राज्य सरकारों के प्रतिनिधि एकत्र होकर पंचवर्षीय योजनाओं के बारे में उच्च स्तरीय निर्णय ले सकें। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु राष्ट्रीय विकास परिषद् का गठन किया गया।

राष्ट्रीय विकास परिषद् का विकास

स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व 1946 में श्री के.सी. नियोगी की अध्यक्षता में परामर्शदात्री नियोजन मण्डल ने एक ऐसे परामर्शदात्री संगठन की स्थापना करने की सिफारिश की थी, जिसमें प्रान्तों, देशी राज्यों तथा अन्य हितों का प्रतिनिधित्व हो परन्तु किन्हीं कारणों से स्वतंत्रता पूर्व इस सिफारिश की क्रियान्विति नहीं की जा सकी। प्रथम पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा तैयार करते समय योजना आयोग ने यह अनुभव किया कि राज्यों को संविधान के अन्तर्गत अपने कार्यों की स्वायत्तता प्राप्त है। अतः एक केन्द्र राज्यों के बीच समन्वय स्थापित करने वाले निकाय की आवश्यकता है। योजना के सामयिक मूल्यांकन जो प्रधानमंत्री और राज्यों के मुख्यमंत्रियों को तथा विभिन्न पक्षों से अवगत करा सकें। अतः भारत सरकार के मंत्रिमण्डल सचिवालय द्वारा जारी किए गए अगस्त 1952 के प्रस्ताव के अन्तर्गत राष्ट्रीय विकास परिषद् का गठन किया गया।

राष्ट्रीय विकास परिषद् योजना आयोग की प्रमुख परामर्शदात्री संस्था है। यह नीति निर्माता निकाय है। इसके साथ यह एक उच्च स्तरीय नीति समन्वय निकाय भी है। इसका प्रमुख कार्य योजना के क्षेत्र में केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों तथा योजना आयोग के मध्य समन्वय बनाये रखना है।

राष्ट्रीय विकास परिषद् का उद्देश्य

एस आर माहेश्वरी के अनुसार मंत्रिमण्डल सचिवालय के प्रस्ताव अगस्त, 1952 के अन्तर्गत राष्ट्रीय विकास परिषद् के निम्नलिखित तीन उद्देश्य वर्णित हैं -

- 1 योजना की सहायता के लिए राष्ट्र के स्रोतों तथा परिधय को सुदृढ़ करना तथा उनको गतिशील करना।
- 2 सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में समरूप आर्थिक नीतियों को अपनाने को प्रोत्साहित करना।
- 3 देश के सभी भागों में तीव्र तथा सन्तुलित विकास के लिए प्रयास करना।

मंत्रिमण्डल के प्रस्ताव में वर्णित राष्ट्रीय विकास परिषद् का उद्देश्य निम्न लिखित है-

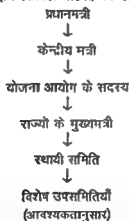
“योजना के समर्थन में राष्ट्रों के साधनों तथा प्रयत्नों का उपयोग करना और उन्हें शक्तिशाली बनाना सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में सामान्य आर्थिक नीतियों की उन्नति करना तथा योजना आयोग की सिफारिश पर देश के सभी भागों का सन्तुलित तथा त्वरित विकास निश्चित करना।”

एस आर रौन के शब्दों में- “राष्ट्रीय विकास परिषद् के माध्यम से राज्यों का सहयोग उच्चतम राजनीतिक स्तर पर प्राप्त किया जाता है। इससे दृष्टिकोण की समानता तथा आम सहमति की धारणा के विकास में सहायता मिलती है।”

राष्ट्रीय विकास परिषद् की संरचना

राष्ट्रीय विकास परिषद् में प्रधानमंत्री योजना आयोग के सदस्य राज्यों के मुख्यमंत्री केन्द्र प्रशासित राज्यों के प्रतिनिधि और केन्द्र सरकार के प्रमुख विभागों के मंत्री सम्मिलित होते हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद् की बैठकों में केवल उन्हीं केन्द्रीय मंत्रियों को सम्मिलित किया जाता है जिनके विभाग से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार किया जाता है। यदि किसी राज्य का मुख्यमंत्री परिषद् की बैठक में उपस्थित होने में असमर्थ है तो वह अपना प्रतिनिधि भेज सकता है। प्रधानमंत्री राष्ट्रीय विकास परिषद् का अध्यक्ष होता है। सन् 1956 के राज्य पुनर्गठन तक राष्ट्रीय विकास परिषद् की सदस्य संख्या 59 के लगभग थी क्योंकि उस समय अब स राज्यों की संख्या 28 थी। अनुमति दिया गया कि अधिक संख्या वाला निकाय होने के कारण राष्ट्रीय विकास परिषद् में समस्या पर प्रभावपूर्ण तरीके से विचार-विमर्श किया जा सकता सम्भव नहीं है। अतः नवम्बर 1954 में परिषद् की एक स्थायी समिति का गठन किया गया। स्थायी समिति में सदस्यों की कुल संख्या 30 रखी गई। जिसमें प्रधानमंत्री योजना आयोग के सदस्य और नौ नियुक्त मुख्यमंत्री थे। पराजये एक के

राष्ट्रीय विकास परिषद् का संगठन



प्रशासनिक सुधार आयोग ने 1967 में नियोजन तंत्र (अंतरिम) प्रतिवेदन में राष्ट्रीय विकास परिषद् के पुनर्गठन की सिफारिश करते हुए निम्न सदस्यों को परिषद् में स्थान दिया था -

- 1 प्रधानमंत्री
- 2 उपप्रधान मंत्री (यदि है तो)
- 3 केन्द्रीय मंत्री -
 - (i) वित्त
 - (ii) खाद्य और कृषि

- (iii) औद्योगिक विकास तथा कम्पनी मामलात
- (iv) वाणिज्य
- (v) रेल
- (vi) यन्त्रायात और जहाजरानी
- (vii) शिक्षा
- (viii) श्रम, रोजगार और पुनर्वास
- (ix) गृह
- (x) सिचाई और शक्ति

4 योजना आयोग के सदस्य

5 सभी राज्यों के मुख्यमंत्री।

प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिश थी कि प्रधानमंत्री राष्ट्रीय विकास परिषद् का अध्यक्ष यथावत बने रहना चाहिए। योजना आयोग का सचिव ही राष्ट्रीय विकास परिषद् का सचिव होना चाहिए।

भारत सरकार ने थोड़ा सा परिवर्तन कर 7 अक्टूबर, 1967 को आयोग की सिफारिशों स्वीकार कर ली। अब राष्ट्रीय विकास परिषद् में प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में सभी केन्द्रीय मंत्रियाँ, राज्यों के मुख्यमंत्रियाँ, केन्द्रीय प्रशासित राज्यों के मुख्य कार्यपालक, और योजना आयोग के सदस्यों को सम्मिलित किया गया। योजना आयोग का सचिव राष्ट्रीय विकास परिषद् का सचिव होता है।

यह ध्यान देने योग्य बात है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् कोई औपचारिक प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती है। व्यवहार में, परिषद् बैठकों में किये गए विचार-विमर्श का पिरतूत अमलेय तैयार करती है। परिषद् की बैठकों में लिए गए सभी निर्णय सर्वसम्मति होते हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद् की बैठक वर्ष में दो बार होती है। एक बैठक ही तीन चार दिन तक निरन्तर चलती है। इस सम्बन्ध में कोई निश्चित नियम नहीं है। अनेक अवसरों पर परिषद् की वर्ष में दो से अधिक बैठकें हुई हैं। योजना आयोग के सचिवालय द्वारा परिषद् की कार्यवाही तैयार की जाती है। उसमें राष्ट्रीय महत्त्व के ऐसे विषय सम्मिलित रहते हैं जिन पर राज्यों का विचार जानना अति आवश्यक होता है।

राष्ट्रीय विकास परिषद् की समितियाँ

विषय विधिति की सही जानकारी प्राप्त करने के लिए राष्ट्रीय विकास परिषद् विभिन्न समितियों का गठन कर सकती है। राष्ट्रीय विकास परिषद् की 43वीं बैठक में निम्नलिखित छ समितियाँ गठित की गई थीं—

1 जनसंख्या समिति—इस समिति के गठन के निम्न उद्देश्य थे— प्रथम राष्ट्रीय जनसंख्या नीति के निर्माण से सम्बन्धित सामाजिक और जनसंख्या के वैज्ञानिक और आर्थिक अध्ययन और विकास हेतु तकनीकी आवश्यकताओं का पता लगाना।

द्वितीय जनसंख्या नियंत्रण के लिए आवश्यक उपायों का पता लगाना।

तृतीय जनसंख्या नियंत्रण कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु विभिन्न स्तरों पर नवृत्त का पता लगाना।

चतुर्थ परिवार कल्याण कार्यक्रमों में राई की जाने वाली धन राशी पर पुनर्विचार और सुझाव प्रेषित करना।

पंचम राष्ट्रीय जनसंख्या नीति के क्रियान्वयन के लिए उपयुक्त व्यवस्था पुनर्विचार निगरानी और सहायक हस्तक्षेप रणनीति के सम्बन्ध में सुझाव प्रस्तुत करना।

2 सूक्ष्म-स्तरीय नियोजन समिति-इस समिति का कार्य राज्य नियोजन के सदर्भ में सूक्ष्म-स्तरीय या उप-राज्य स्तरीय नियोजन के क्षेत्र और सदर्भ को परिभाषित करना था। सूक्ष्म-स्तरीय नियोजन को प्रभावकारी और उपयोगी बनाने के लिए प्रक्रिया का निर्धारण और पदसोपान निश्चित करने का कार्य दिया गया। इसके अतिरिक्त इसका कार्य राष्ट्रीय और प्रारम्भिक स्तर पर जनसहभागिता सम्बन्धित सुझाव देना था।

3 समय समिति-इस समिति का प्रमुख कार्य राज्य सरकारों के सम्पूर्ण खर्चों का पता लगा कर सुझाव देना था कि कहीं पर गतिव्ययता अपनाकर गैर संस्थापन व्यय राज्य सरकारों की ब्याज घटकों के राशियों में कमी की जा सकती है।

4 रोजगार समिति-इस समिति का प्रमुख कार्य ग्रामीण और नगरीय क्षेत्र में शिक्षित अशिक्षित और महिला रोजगार की सम्भावनाओं का परीक्षण करना था। रोजगार प्राप्त करने वाले व्यक्तियों में सामाजिक रोजगार कार्यक्रमों का विश्लेषण करना था साथ ही समिति को विभिन्न क्षेत्रों में उत्पादक रोजगार क्षेत्रों के विस्तार का पता लगाना था।

5 शिक्षा समिति-राष्ट्रीय शिक्षा मिशन की उन्नति पर पुनर्विचार के लिए यह समिति गठित की गई थी। इसके साथ भावी शिक्षण कार्यक्रमों का डिजाइन तैयार करना था। शिक्षा की उन्नति में पंचायती राज सस्था और ऐच्छिक संगठनों लोक नृत्य माध्यम, प्रकाशित सामग्री माध्यम इलेक्ट्रॉनिक माध्यम आदि के संयोग के सम्बन्ध में सुझाव देना था। समिति को शिक्षा आन्दोलन में पंचायत, खण्ड और जिला स्तर पर आदेश देने के लिए उपयुक्त संरचना के साथ बाल देखरेख बाल विकास महिलाओं की आर्थिक समर्थता जनसंख्या नियंत्रण कार्यक्रम आदि विषयों पर सुझाव देना था। स्वतंत्रता प्रान्ति के पश्चात् शिक्षा, निरन्तर शिक्षा के अन्तर्गत शिक्षित और नवीन शिक्षित और महिला शिक्षितों के मापदण्ड सम्बन्धी सुझाव भी समिति को देना था।

6 चिकित्सा शिक्षा समिति-इस समिति का प्रमुख कार्य चिकित्सा शिक्षा के सम्बन्ध में उपलब्ध चिकित्सा दत्त और व्यवसायिक चिकित्सा के वर्तमान और भावी उपयोग सम्बन्धी आँकड़े एकत्रित करना और सुझाव प्रेषित करना था। जिसके आधार पर चिकित्सा शिक्षा के सरकारी और प्राइवेट सेक्टर पर व्यय किया जाना है। इस समिति में विभिन्न मुख्यमंत्रियों केन्द्रीय मंत्री, योजना आयोग के सदस्यों को सम्मिलित किया गया था। प्रत्येक समिति का सभापति राज्य के मुख्यमंत्री थे। योजना आयोग के सदस्य सदस्य सचिव एवं सयोजक थे।

उक्त समितियों ने महत्वपूर्ण सुझाव राष्ट्रीय विकास परिषद् को दिये जिनके आधार पर राष्ट्रीय विकास परिषद् प्रभावपूर्ण निर्णय करने में सक्षम हुई।

राष्ट्रीय विकास परिषद् के कार्य

राष्ट्रीय विकास परिषद् के प्रमुख कार्य निम्नलिखित हैं -

- 1 राष्ट्रीय योजना की प्रगति पर समय-समय पर विचार
- 2 राष्ट्रीय योजना के निर्माण हेतु पथ प्रदर्शन,
- 3 योजना आयोग द्वारा निर्मित राष्ट्रीय योजना पर विचार विमर्श
- 4 विकास को प्रभावित करने वाले सामाजिक और आर्थिक नीति समस्याओं से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार विमर्श,
- 5 समय-समय पर राष्ट्रीय योजना के कार्यों पर पुनर्विचार के साथ राष्ट्रीय योजना में निर्धारित उद्देश्यों की सफलता के सम्बन्ध में जनसाधारण से सहयोग प्राप्त करने के सुझाव।

एस आर माहेश्वरी के गतानुसार, "इन नवीन परिवर्तनों से अब राष्ट्रीय विकास परिषद् का महत्व पहले की अपेक्षा अधिक बढ़ गया है, क्योंकि अब राष्ट्रीय योजना के निर्माण के लिए पथ प्रदर्शक तत्व परिषद् द्वारा प्रतिपादित और निश्चित किए जाते हैं। नवीन व्यवस्थानुसार अब योजना आयोग अपनी योजना इसके अनुसार ही बनाता है। इस प्रकार अब राष्ट्रीय विकास परिषद् शासन में नीति निर्धारण करने वाली सर्वोपरि और महत्वपूर्ण संस्था बन गई है।"

राष्ट्रीय विकास परिषद् की भूमिका

राष्ट्रीय विकास परिषद् की चार प्रकार की भूमिकाएँ निम्नलिखित हैं -

(1) सिद्धान्त में, राष्ट्रीय विकास परिषद् सहायक सचवाय की भूमिका का निर्वहण करता है। जैसा कि पूर्व में कहा जा चुका है। परन्तु व्यवहार में पंचवर्षीय योजनाओं के निर्माण में राष्ट्रीय विकास परिषद् का महत्वपूर्ण योगदान है। योजना आयोग राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा स्वीकृत पंचवर्षीय योजना पर ही सविदा तैयार करता है। राष्ट्रीय विकास परिषद् योजना के सम्बन्ध में, योजना आयोग को सिफारिश प्रस्तुत कर सकती है। परिषद् योजना के क्रियान्वयन में भी परामर्श देती है कि योजना का क्रियान्वयन किस प्रकार किया जाय। योजना आयोग और वन्द्रीय मंत्रिमण्डल, राष्ट्रीय विकास परिषद् के निर्णयों, सिफारिशों की किसी भी स्थिति में अनदेखी नहीं कर सकते हैं। वस्तुतः राष्ट्रीय विकास परिषद् के सदस्य ही नीति-निर्माण अधिकारी हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा स्वीकृति प्राप्त करने का अर्थ है कि योजना आयोग को राज्यों की पूर्व स्वीकृति प्राप्त हो गई है। माइकल मेयर के गतानुसार "राष्ट्रीय विकास परिषद् में योजनाओं के निर्धारण में दृष्टिकोण की एकरूपता एवं कार्य संचालन में समानता उत्पन्न की है। परिषद् के सदस्य सत्ताधारी नीति के निर्माता हैं, उनके मत की उपेक्षा योजना आयोग तथा मंत्रिमण्डल किसी भी स्थिति में नहीं कर सकते हैं।"

(2) राष्ट्रीय विकास परिषद् उच्च स्तरीय नीति निर्मात्री निकाय है। व्यवहार में परिषद् संधिानोत्तर सरथा हाते हुए भी मन्त्रिमण्डल और ससद दोनों से अधिक प्रभुत्व सम्पन्ना है। राष्ट्रीय विकास परिषद् की सिफारिशे नीति निर्देशक हैं जिनकी पालना राज्य और ससद दोनों द्वारा की जाती है। राष्ट्रीय विकास परिषद् की महत्त्वपूर्ण भूमिका ने योजना आयोग को एक शोध सरथान के रूप में परिवर्तित कर दिया है। वस्तुतः राष्ट्रीय विकास परिषद् की इस भूमिका के लिए उसकी सरचना सहयोगी है। परिषद् केन्द्र और सभी राज्यों के उच्च स्तरीय सदस्यों का संगठन है। अतः परिषद् के निर्णय सम्पूर्ण राष्ट्रीय हित में होने के कारण अधिक महत्त्वपूर्ण माने जाना स्वभाविक है।

(3) राष्ट्रीय विकास परिषद् योजनाओं और कार्यक्रमों के समन्वय में सहायता प्रदायती है। राष्ट्रीय विकास परिषद् ही एक ऐसा स्थान है जहाँ वाद-विवाद तथा विचारों का स्वतन्त्र आदान-प्रदान किया जा सकता है। के स्थानम् ने इस सदस्य में उल्लेख किया है—“राज्य सरकारों ने सूती कपडे शक्कर और तम्बाकू पर बिक्री कर लगाने का अधिकार केन्द्र सरकार को सौंपने का निश्चय किया तथा परिषद् की बैठक में यह भी तय किया कि बदले में कुछ अतिरिक्त उत्पादन शुल्क राज्यों को मिल जायेगा अर्थात् आपसी विचार-विमर्श से इतना महत्त्वपूर्ण निर्णय परिषद् के मध्य से लिया जा सकता है।” उन्होंने राष्ट्रीय विकास परिषद् की इस महत्त्वपूर्ण भूमिका को देखते हुए लिखा है— “राष्ट्रीय विकास परिषद् की रीति-सम्पूर्ण भारतीय सधवाद के सर्वोच्च मन्त्रिमण्डल भारत सरकार के केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल और राज्य सरकारों के मन्त्रिमण्डल के लगभग है।”

(4) राष्ट्रीय विकास परिषद् अधिक और अधिक प्रभावपूर्ण प्रतिष्ठावान और सत्तावान होती जा रही है। सन् 1956 में द्वितीय पंचवर्षीय योजना के समय राष्ट्रीय विकास परिषद् ने खाद्य मन्त्रालय से परामर्श लिये बिना ही खाद्य उत्पाद का लक्ष्य निर्धारित किया था। सन् 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने व्यापार और वाणिज्य का अधिक विचार-विमर्श न कर राज्य का विषय निश्चित किया था। सन् 1969 में राष्ट्रीय विकास परिषद् की बैठक दिल्ली में आयोजित हुई थी। प्रथम बार कुछ राज्यों ने पंचवर्षीय योजना के प्रारूप को औपचारिक स्वीकृति प्रदान कर दी थी। केरल तथा पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्रियों का तर्क था कि उन्हें योजना का प्रारूप तैयार होने पर बुलाया गया था। उस समय योजना प्रारूप में किसी प्रकार के परिवर्तन की गुंजाइश ही नहीं थी। तमिलनाडु के मुख्यमन्त्री का सुझाव था कि राष्ट्रीय विकास परिषद् एक स्थायी निकाय होना चाहिए और इसका पृथक सचिवालय होना चाहिए।

सन् 1969 के पश्चात् राष्ट्रीय विकास परिषद् के बैठकों में राज्यों के मुख्य-मन्त्रियों ने राज्यों के आय स्रोतों को बढ़ाने की बात उठाई। तमिलनाडु के तत्कालीन मुख्य मन्त्री ने कहा— “हमारे यहाँ सघात्मक प्रवृत्ति की बात केवल उत्तरदायित्वों का बटवारा करने के लिए अपनाई गई है। लेकिन वित्तीय स्रोतों को बाटने में एकात्मक प्रवृत्ति का अनुसरण किया जाता है।” सन् 1978 में केन्द्र में शासन सत्ता परिवर्तन के साथ राज्यों के मुख्यमन्त्रियों ने जोरदार भाग की कि केन्द्र-राज्य वित्तीय सम्बन्धों पर पुनर्विचार होना

चाहिए। राष्ट्रीय विकास परिषद् को एक कार्यकारी दल का गठन राज्यों को केन्द्र से अधिक वित्तीय सहायता देने के लिए गठित करना पड़ा था। सन् 1983 में केन्द्र राज्य सम्बन्धों पर पुनर्विचार के लिए सरकारिया आयोग का गठन किया गया था।

19 मार्च, 1988 को राष्ट्रीय विकास परिषद् की बैठक दिल्ली में आयोजित हुई इस बैठक में सातवीं पंचवर्षीय योजना का मध्यावधिक मूल्यांकन को अनुमोदित कर दिया गया। राज्यों के मुख्यमंत्रियों द्वारा योजना की प्रगति पर सताप व्यक्त किया गया। परन्तु केन्द्र सरकार की वित्तीय अव्यवस्था के लिए गेर कांग्रेस (इ) मुख्यमंत्रियों ने अनुत्पाद एच फालतू खर्चों को रोकने के लिए आवश्यक कदम उठाने को कहा। इन राज्यों के मुख्यमंत्रियों ने वित्तीय अनुशासन के नाम पर ओवर ड्राफ्ट सुविधा वापिस लेने को अनुचित बताते हुए केन्द्र से कहा कि वह भी इस वित्तीय अनुशासन का पालन करे। कर्नाटक के मुख्यमंत्री ने सरकारिया आयोग की सिफारिशों का उल्लंघन करने के लिए प्रधानमंत्री की आलोचना की। महाराष्ट्र के मुख्यमंत्री शंकर राव चव्हाण ने वित्तीय मामलों में विशेषकर अतिरिक्त वित्तीय सहायता जुटाते समय राज्यहित की रक्षा न करने के लिए केन्द्र की आलोचना की।

जून 1990 में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने आठवीं पंचवर्षीय योजना के लिए योजना आयोग 'दृष्टिकोण पत्र' का व्यापक समर्थन किया। यह परिषद् की इकतालीसवीं बैठक थी। अक्टूबर 1990 में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने बैठक में आठवीं योजना के दौरान राज्यों को दी जाने वाली केन्द्रीय सहायता की मात्रा के निर्धारण के लिए नवीन फार्मूले को मजूरी दी। अब तक राज्यों को केन्द्रीय सहायता मादगिल फार्मूले को अनुरार दी जाती थी। दिसम्बर 1991 में राष्ट्रीय विकास परिषद् की बैठक में मादगिल फार्मूले पर पुनर्विचार का प्रस्ताव लाया गया। जिसकी राजस्थान के तत्कालीन मुख्यमंत्री भैरोरिठ शर्मायत न तीव्र आलोचना करते हुए कहा था— 'जिन विषयों को 42वें संविधान संशोधन द्वारा राज्य सूची से संवर्गित सूची में रखा गया है। सर्वप्रथम उन्हें राज्यों को हस्तांतरित किया जाना चाहिए।

18 सितम्बर 1993 को राष्ट्रीय विकास परिषद् ने अपनी छियालीसवीं बैठक में, शियालीसवीं बैठक में गठित जनसंख्या साक्षरता, रोजगार तथा स्थानीय नियोजन शिक्षा, सामं और भिक्षिता सम्बन्धी उपसमितियों की सिफारिशों को स्वीकृत कर दिया। तमिलनाडु के तत्कालीन मुख्यमंत्री ने राज्यों को आर्थिक स्वायत्तता देने की बात कही ताकि विकास प्रक्रिया में वे सही भूमिका का निर्वाह कर सकें। अनुभवी प्रशासक एचएम पटेल ने कहा है कि योजना आयोग के परामर्शदात्री निकायों में राष्ट्रीय विकास परिषद् सम्मिलित है। यह कहना सत्यता गलत है कि इसकी संरचना से स्पष्ट होता है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् योजना आयोग से भेष्ट निकाय है। यथार्थ में यह नीति निर्मात्री संस्था है और इसकी सिफारिशों को नीति निर्णयों के कारण न तो श्रद्धा कहा जा सकता है और न ही परामर्शदात्री सुझाव ही माना जा सकता है। इसी प्रकार के विचार मादकेल बंधन में व्यक्त किए हैं— 'राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्थापना योजना हेतु सर्वोच्च प्रशासनिक

और परामर्शदात्री निकाय के रूप में की गई थी। यह मंत्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत नीति निदेश जारी करती है। राष्ट्रीय विकास परिषद् और उसकी स्थायी समिति अपने स्थापना के समय से योजना आयोग को योजना से अलग कर एक शोध भुजा का स्वरूप प्रदान करती है।¹ लेकिन ब्रेचर का यह कथन उपयुक्त नहीं है। इसके निम्नलिखित कारण हैं—

- 1 राष्ट्रीय विकास परिषद् का वृहत आकार विभिन्न समस्याओं पर विस्तृत विचारविमर्श और वाद-विवाद के लिए उपयुक्त नहीं है। अतः विभिन्न विषयों पर सामान्य वाद-विवाद ही राष्ट्रीय विकास परिषद् में किया जा सकता है।
- 2 राष्ट्रीय विकास परिषद् का सत्र लगातार नहीं है। अतः यह एक साव्ययी व्यक्तित्व के रूप में विकसित नहीं हो सकती है।
- 3 योजना आयोग परिषद् को सहायता उपलब्ध कराता है।
- 4 योजना आयोग के सदस्य राष्ट्रीय विकास परिषद् और इसकी स्थायी समिति के सदस्य होते हैं।

अशोक चन्दा के अनुसार “योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् के साथ मंत्रिमण्डल के आर्थिक परिघट्ट ने सदैधानिक स्थिति को विकृत कर दिया है।”

सन् 1967 के आम चुनावों के पश्चात् से भारत की राजनीतिक व्यवस्था में परिवर्तन आया है। राज्यों में विभिन्न राजनीतिक दलों की सरकारों के चयनित होने के साथ योजना आयोग का चर्च काल समाप्त हो गया है। राष्ट्रीय विकास परिषद् अधिक शक्तिशाली और प्रभावकारी सरथा बन गई है।

इस व्यवस्था की सर्वत्र प्रशंसा हुई है। प्रो. हेनसन ने इस सदर्भ में लिखा है कि— भारतीय व्यवस्था का प्रमुख गुण यह है कि उसने योजना को राजनीतिक स्वरूप प्रदान किया है। योजना निर्माण में केन्द्रीय मंत्रियों एवं राज्यों के प्रतिनिधियों की उपेक्षा नहीं की गई है। “राष्ट्रीय विकास परिषद् में केन्द्र और राज्यों के मुख्यमंत्रियों को स्थान दिया गया है। मुख्यमंत्री योजना निर्माण में अपने-अपने राज्य का खुलकर दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं। न केवल निर्माण योजना क्रियान्वयन भी राज्यों के हाथों में है। वास्तव में यह एक ऐसा मंच है जहाँ केन्द्र और राज्यों के मंत्रिमण्डल नीति-निर्माण में एकत्रित होकर भाग लेते हैं। परिषद् योजना आयोग तथा राज्य सरकारों के बीच समायोजन सरथान है। यह तो केवल योजना आयोग का परामर्शदात्री निकाय है। इसके पास कोई सदैधानिक शक्ति नहीं है। इसका स्वरूप ही इसे विशिष्ट स्थिति और गरिमा प्रदान करता है। इसकी सिफारिशों के केन्द्र और राज्य की सरकारें सम्मानपूर्वक स्वीकार करती हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद् ने भारत की भावी योजनाओं को सच्चा राष्ट्रीय स्वरूप प्रदान करने में सहायता की है। केन्द्र और राज्य के बीच सचार माध्यम के रूप में परिषद् की प्रभावी भूमिका रही है।

सरकारिया आयोग के सुझाव

- 1 सरकारिया आयोग का सुझाव था कि राष्ट्रीय विकास परिषद का पुनर्गठन करके नाम बदल कर राष्ट्रीय आर्थिक एवं विकास परिषद रखा जाना चाहिए।
- 2 राष्ट्रीय विकास परिषद को अधिक प्रभावी बनाया जाना चाहिए।

संदर्भ एवं टिप्पणियाँ

- | | | |
|---|------------------|---|
| 1 | के सन्धानम् | यूनियन स्टेट रिलेशंस इन इंडिया बम्बई 1960 पृ 47 |
| 2 | एस आर माहेश्वरी | इंडियन एडमिनिस्ट्रेशन दिल्ली 1968 पृ 97 |
| 3 | एस आर सेन | प्लानिंग मशीनरी इन इंडिया, इंडियन जनरल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन वॉल्यूम जुलाई-सितम्बर 1961 पृ 233 |
| 4 | एच के पराजपे | दि ऑरगनाइजेशन प्लानिंग कमीशन, दिल्ली 1970 पृ 9 |
| 5 | माइकेल ग्रेघर | नेहरू—ए पॉलिटिकल बायोग्राफी, लन्दन 1959, पृ 521 |
| 6 | इंडियन एक्सप्रेस | 19 सितम्बर 1993 |
| 7 | अशोक घन्टा | फेडरलिज्म इन इंडिया, 1963 पृ 281 |



अध्याय-13

निर्वाचन आयोग : संगठन एवं कार्य

आज सभी स्वतंत्र और प्रजातांत्रिक देशों में शासन प्रणाली का आधार जन-प्रतिनिधित्व है। प्राचीनकाल में राज्य छोटे-छोटे होते थे और अधिकांश राज्यों का स्वरूप राजतंत्रीय था। अतः इन राज्यों में शासन संचालन में जनता का कोई हाथ नहीं रहता था। प्रायः राजा और उसके द्वारा नियुक्त कर्मचारी शासन का संचालन करते थे। ग्रीस या वैशाली जैसे छोटे प्रजातांत्रिक राज्यों में जनता प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में भाग लेती है। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र केवल छोटे राज्यों के लिये सम्भव है। आज राज्यों का आकार बहुत बड़ा हो गया है। जनता का शासन कार्य में प्रत्यक्ष भाग लेना सम्भव नहीं है। अतः प्रतिनिधित्व प्रणाली का आयिष्कार हुआ। जनता अपने प्रतिनिधि चुनती है और प्रतिनिधि शासन का संचालन करते हैं। प्रतिनिधि चुनने का अधिकार मुख्यतः निर्वाचन का अधिकार है। यह जनता का प्रमुख अधिकार हो गया है। तात्पर्य यह है कि निर्वाचन व्यवस्था की कल्पना मुख्यतः आधुनिक है और वह प्रजातंत्र का प्राण है। प्रत्येक शासन व्यवस्था ने निर्वाचन प्रक्रिया का महत्त्व स्वीकार किया गया है।

प्रतिनिधियों की कार्यविधि के सम्बन्ध में कोई निश्चित नियम नहीं है। विभिन्न देशों में विभिन्न विधियाँ अपनाई गयी हैं। जहाँ तक व्यवस्थापिका के लोकप्रिय सदनों के सदस्यों का प्रश्न है उनका कार्यकाल भारत ब्रिटेन, कनाडा और अमेरिका में पांच वर्ष, स्वीडन, जापान तथा रूस में चार वर्ष है। द्वितीय सदन के प्रतिनिधियों का कार्यकाल भारत, अमेरिका आस्ट्रेलिया में 6 वर्ष, दक्षिण अफ्रीका में 10 वर्ष, फ्रांस में 9 वर्ष तथा सोवियत रूस में 4 वर्ष और ब्रिटेन में आजीवन है। भारतीय संविधान सभा की संघीय संविधान समिति ने लोचरत्मा का कार्यकाल 4 वर्ष निश्चित किया था, लेकिन प्रारूप समिति ने इसे पांच वर्ष कर दिया। इसका कारण यह बतलाया गया कि संसदीय शासन प्रणाली में प्रथम वर्ष किसी मंत्री को शासन कार्य का ज्ञान प्राप्त करने में लग जाता है तथा अंतिम वर्ष सामान्य निर्वाचन की तैयारी में लग जाता है। फलतः केवल दो वर्ष समय बचेगा जो सुनियोजित प्रशासन के लिए अल्प अवधि है। स्पष्ट है कि भारत में प्रत्येक पांच वर्ष अवधि या आवश्यक होने पर इससे पूर्व भी निर्वाचन के माध्यम से जनता अपने प्रतिनिधियों का चयन करती है। जिन्हें वह शासन सत्ता सौंपना चाहती है। प्रजातांत्रिक व्यवस्था में यह महत्त्वपूर्ण विषय नहीं है कि चुनाव सम्पन्न होते हैं। अपितु महत्त्वपूर्ण बात

यह है कि चुनाव किस प्रकार होते हैं? किनसे निष्पक्ष होते हैं? आम जनता को निर्वाचन व्यवस्था का संचालन करने वाले अधिकरण पर कितना विश्वास है?

भारत में केन्द्र राज्य और स्थानीय स्तर पर शासन संचालन के लिए जनता अपने प्रतिनिधियों का चयन करती है। जनता चुनाव में अपने मतधिकार का प्रयोग करती है। यह चयनित प्रतिनिधि ही सरकार के रूप में नीति-निर्माण और नीति क्रियान्वयन का कार्य करते हैं। अगर सरकार जनता की आकांक्षाओं के अनुरूप कार्य नहीं करती है तो जनता अपने मतधिकार द्वारा उसे बदल सकती है। भारत में चुनाव जनमत की अभिव्यक्ति है। संविधान निर्माता भारत में निष्पक्ष चुनाव के पक्षधर थे। अतः भारतीय संविधान में एक पृथक अध्याय के अनुच्छेदों 324 से 329 में निर्वाचन सम्बन्धी सम्पूर्ण व्यवस्थाओं का उल्लेख किया गया है। ऐसा करके भारत में निर्वाचन व्यवस्था को विश्व के अन्य देशों की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण बना दिया है। अतः भारत में चुनाव व्यवस्था के लिए संविधान द्वारा चुनाव आयोग की संरचना की गई है।

चुनाव आयोग एक संवैधानिक आयोग है। संविधान सभा में निर्वाचन की व्यवस्थाओं के विषय में प्रावधान करने से पूर्व पर्याप्त विचार-विमर्श किया गया था। संविधान निर्माता यह चाहते थे कि भारत में लोकतंत्र को जीवित रखने के लिए एक निष्पक्ष और निष्ठावान निर्वाचन तंत्र की स्थापना हो। संविधान निर्मात्री सभा में पण्डितराज कृष्णलाल ने निर्वाचन व्यवस्था के संदर्भ में अपने विचार व्यक्त करते समय कहा था कि— "यदि किसी देश का निर्वाचन तंत्र दूषित है अकुशल है या उसमें कार्यरत लोग ईमानदार नहीं हैं तो लोकतंत्र अपनी प्रारम्भिक अवस्था में ही डगमगा जायेगा।"

निर्वाचन आयोग का गठन

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 324 के अन्तर्गत भारत में निर्वाचनों का निर्देशन, अधीक्षण और नियंत्रण करने के लिये निर्वाचन आयोग की स्थापना की गई है। 'आयोग संविधान के अर्धीन संसद और प्रत्येक राज्य के विधान मण्डल के लिए तथा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पदों के निर्वाचनों का नियंत्रण अधीक्षण और नियंत्रण का कार्य करेगा।' यह एक केन्द्रीय संस्था है। इसमें एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य उतने निर्वाचन आयुक्त होंगे, जितने राष्ट्रपति समय-समय पर मनोनीत करें। राष्ट्रपति द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्तियाँ संसद द्वारा निर्मित विधि के अर्धीन की जाती हैं। इसी अनुच्छेद में कहा गया है कि जब कोई निर्वाचन आयुक्त इस प्रकार नियुक्त किया जाता है तो मुख्य निर्वाचन आयुक्त निर्वाचन आयोग के सभापति के रूप में कार्य करेगा।

संविधान यह प्रावधान भी करता है कि लोकसभा तथा प्रत्येक राज्य की विधानसभा के प्रत्येक साधारण निर्वाचन से पूर्व तथा विधान परिषद् वाले प्रत्येक राज्य की विधान परिषद् के लिए पहले साधारण निर्वाचन तथा तत्पश्चात् प्रत्येक द्विवार्षिक चुनाव से पूर्व राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग से परामर्श करके निर्वाचन आयोग को दिए

दायित्वों के पालन में आयोग की सहायता के लिए ऐसे प्रादेशिक आयुक्त भी नियुक्त करेगा जैसा कि यह आवश्यक समझे।'

सविधान में निर्वाचन आयोग के मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्तों और प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा शर्तों के बारे में कहा गया है कि ससद द्वारा निर्मित किसी विधि के उपबन्धों के अधीन ऐसी होगी जैसा कि राष्ट्रपति नियम द्वारा निर्धारित करे। मुख्य निर्वाचन आयुक्त अपने पद से उन्हीं कारणों पर उन्हीं रीतियों से हटाया जा सकता है जिन कारणों और रीतियों से उच्चतम न्यायालय का न्यायाधीश हटाया जा सकता है अर्थात् सिद्ध कदाचार या असमर्थता के आधार पर राष्ट्रपति के आदेश द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त को अपने पद से हटाया जा सकता है। इस प्रकार के महाभियोग की कार्यविधि निश्चित करने का अधिकार ससद को है। कार्यविधि चाहे जो हो लेकिन ससद को प्रत्येक सदन की सगरत सदस्य सख्या के बहुमत और उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों को दो तिहाई मत से प्रस्ताव पारित करना होगा और यह प्रस्ताव राष्ट्रपति को भेजा जायेगा। उसके बाद राष्ट्रपति मुख्य निर्वाचन आयुक्त को हटाने का आदेश जारी करेगा।

नियुक्ति के पश्चात् मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में अलाभकारी कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता है। स्पष्ट है कि हमारे सविधान निर्माता निर्वाचन आयोग को स्वतंत्र सशक्त और कार्यपालिका के अनुचित प्रभावों से मुक्त रखना चाहते थे और मुख्य निर्वाचन आयुक्त के पद को उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के बराबर सरक्षण प्रदान किया गया है।'

भारत में सर्वप्रथम निर्वाचन आयोग का गठन सविधान के प्रावधानानुसार 1951 में किया गया। तब से अबतक 1993 तक निर्वाचन आयोग "एक सदस्यीय आयोग" के रूप में कार्य करता रहा। सन् 1952 में प्रथम आम चुनावों के सञ्चालन हेतु दो प्रादेशिक आयुक्तों की नियुक्ति की गयी। प्रादेशिक आयुक्तों की नियुक्ति व्यवस्था को लाभदायक नहीं समझा गया और द्वितीय आम चुनावों के समय इस व्यवस्था को निरस्त कर दिया गया। सन् 1956 में प्रादेशिक आयुक्तों के स्थान पर दो उप निर्वाचन आयुक्तों के पद सृजित किए गए। विभिन्न चुनावों में उपनिर्वाचन आयुक्त के पद का उपयोग किया जाता रहा है।

उप निर्वाचन आयुक्त के पद सविधानिक नहीं है। प्रायः उन्हें भारतीय प्रशासनिक सेवा अथवा केन्द्रीय सचिवालय की चयनित वेतन श्रृंखला (सेलेक्शन ग्रेड) या केन्द्रीय सेवा के प्रथम क्षेत्रों के अधिकारियों में से प्रतिनियुक्ति (डेप्यूटेशन) पर नियुक्त किया जाता रहा है। यह प्रतिनियुक्ति पांच वर्ष के लिए होती है। प्रतिनियुक्त उपनिर्वाचन आयुक्त की कार्यविधि आवश्यकतानुसार निर्दिष्ट अवधि तक बढ़ाई जा सकती है।' सन् 1957, 1962 और 1967 के निर्वाचनों का सञ्चालन करने के लिए दो उप-निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति की गई। सन् 1969 के मध्यावधि चुनावों के समय मुख्य निर्वाचन आयुक्त को सहायता देने के लिए केवल एक ही उप निर्वाचन आयुक्त था। इस समय इन दोनों पदों पर कार्यरत हैं।

निर्वाचन आयुक्त

सचिवालय संरचना

मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सहायता के लिए उपनिर्वाचन आयुक्त सचिव अवर सचिव शोध अधिकारी आदि की नियुक्ति की गई है। उप निर्वाचन आयुक्त का पद भारत सरकार में सयुक्त सचिव के स्तर का राजपत्रित पद है। उप निर्वाचन आयुक्त के नीचे तीन सचिव कार्यरत हैं। इनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश पर की जाती है। सचिवों की प्रतिनियुक्ति (ड्यूटीशन) पर लिए जाने का प्रावधान है। प्रायः आयोग के अधीनस्थ पदों पर कार्यरत अधिकारियों में से इनकी नियुक्ति की जाती है। ताकि अधिकारियों के अनुभव का लाभ आयोग को प्राप्त हो सके। मुख्य निर्वाचन आयुक्त सचिवों के मध्य कार्यों का विभाजन लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 (19 वा) के नियमों की सीमा में रहते हुए करता है। निर्वाचन आयोग में सचिव का पद उप सचिव के समानान्तर है। सचिवों के नीचे सचिवालय में सहायक सचिव के पद हैं। वे अपने अधिकारियों को प्रशासनिक कार्यों में सहायता प्रदान करते हैं। निर्वाचन आयोग में एक पद अनुसंधान अधिकारी का है। यह अधिकारी सचिव के निर्देशन में चुनावों के बाद प्रतिवेदन तैयार करने और तत्सम्बन्धी सांख्यिकी का विश्लेषण करने का कार्य करता है। सदर्न एव अभिलेख अनुभाग का नियंत्रण भी अनुसंधान अधिकारी करता है। इससे अतिरिक्त निर्वाचन आयोग के सचिवालय में अनुभाग अधिकारी, सहायक स्टैगोग्राफर, अनुसंधान सहायक हिन्दी अनुवादक पुरतकालयाध्यक्ष, पुरतकालय सहायक, दृष्टि लिपिक कनिष्ठ लिपिक और चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी कार्यरत हैं जैसा कि आयोग की संरचना चार्ट में स्पष्ट किया गया है।

पुनराय आयोग की संरचना

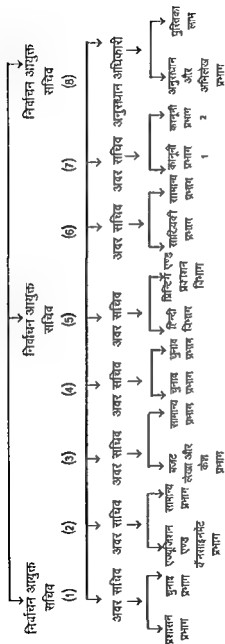
निर्वाचन आयोग का शीर्षस्थ अधिकारी मुख्य निर्वाचन आयुक्त है। सभी निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियाँ मुख्य निर्वाचन आयुक्त को दी गई हैं। सन् 1966 में निर्वाचन सम्बन्धी विधि में परिवर्तन किया गया। परिवर्तित व्यवस्था में मुख्य निर्वाचन आयुक्त में निहित अधिकारों का प्रयोग उप निर्वाचन आयुक्त एवं सचिव भी कर सकते हैं। इस व्यवस्था में मुख्य निर्वाचन आयुक्त की शक्तियों का हस्तांतरण हो सकता है। परन्तु व्यवहार में आज भी सभी निर्वाचन शक्तियाँ सचिवान के अनुसार मुख्य निर्वाचन आयुक्त में ही समाविष्ट हैं।

निर्वाचन आयोग की संरचना परिवर्तन की राजनीति

रवर्गीय राजीव गांधी सरकार के अन्तर्गत राष्ट्रपति अरुणोत्तरमण ने 16 अक्टूबर, 1989 को निर्वाचन आयोग को एक सदस्यीय आयोग के स्थान पर व्यापक रूप देने के उद्देश्य से दो निर्वाचन आयुक्त— श्री एस एस धनोवा और श्री पी एस रंगल की नियुक्ति मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सहायता के लिए की थी। सचिवान के अनुसूच 324 के अन्तर्गत इस प्रकार की नियुक्ति का यह प्रथम अवसर था। श्री धनोवा अवसर

पुनर् प्रायोग की संरचना

मुख्य निर्वाचन आयुक्त



प्राप्त प्रशासनिक सेवा से और श्री सेगल अवकाश प्राप्त आई पी एस थे। दोनों आयुक्तों की नियुक्ति की राष्ट्रीय भाचा तथा अन्य विपक्षी दलों ने आलाचना की। शीघ्र ही 2 जनवरी 1990 को राष्ट्रपति ने उक्त दोनों निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्तियाँ रद्द कर दी। निर्वाचन आयोग पुनः एक सदस्यीय आयोग हो गया। प्रधानमंत्री विश्वनाथ प्रताप सिंह ने प्रथम सवाददाता सम्मेलन में उपनिर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की समीक्षा करने का उल्लेख किया था तथा अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की।

चुनाव प्रक्रिया के संदर्भ में मुख्य निर्वाचन आयुक्त टी.एन. शेषन द्वारा कई विवादास्पद कदम उठाए गए। इन्हें ध्यान में रखते हुए कन्द्रीय मन्त्रिमण्डल ने निर्वाचन आयोग को पुनः बहुसदस्यीय बनाने का निर्णय किया और ऐसा करने की राष्ट्रपति को सिफारिश की। चुनाव के समय अर्द्धसैनिक बला की तैनाती और चुनाव ड्यूटी में लगे कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के अधिकार को लेकर मुख्य निर्वाचन आयुक्त टी.एन. शेषन ने कई विवाद खड़े किए। जिसके कारण एक बार सभी उप-चुनाव रथगित करने पड़े थे। उप चुनावों को रथगित करने के बाद सन्विधानिक संकट उत्पन्न हो गया था। उस समय समूचे विपक्ष ने चुनाव आयोग को बहुसदस्यीय बनाया जाना की जोरदार मांग की थी।

मुख्य निर्वाचन आयुक्त टी.एन. शेषन के अधिकारों में कटौती करने की लिए 1 अक्टूबर 1993 को सरकार ने दो चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की। साथ ही अध्यादेश जारी कर सीमा चुनाव आयुक्तों के अधिकार समाप्त कर दिए। राष्ट्रपति द्वारा कृषि सचिव एम.एस. गिल तथा विधि आयोग के पूर्व सदस्य जी.बी.जी. कृष्णमूर्ति को चुनाव आयुक्त नियुक्त किया गया। मुख्य निर्वाचन आयुक्त टी.एन. शेषन के अवकाश प्राप्त करने पर एम.एस.गिल मुख्य निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किए गए। ये दसवें मुख्य निर्वाचन आयुक्त हैं। एम.एस.गिल के अयकाश प्राप्त करने पर जे.एम.लिंगदोह मुख्य चुनाव आयुक्त दिनांक 14.6.2001 को नियुक्त हुए। दो अन्य चुनाव आयुक्त टी.एस. कृष्णमूर्ति और जी.पी.टंडन हैं।

मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्त (सहायक) अधिनियम 1991 में अध्यादेश के माध्यम से यह प्रावधान किया गया है कि चुनाव सम्बन्धी किसी विषय पर मतभेद होने की स्थिति में बहुमत से निर्णय किया जाएगा। निर्वाचन आयोग के कार्य से सम्बन्धित सरोचना के अनुसार आयोग के सदस्य सर्वसम्मति से आपस में कामकाज का बंटवारा करेंगे। जहाँ तक सम्भव हो सर्वसम्मति से निर्णय लिए जाएंगे। लेकिन किसी विषय पर मतभेद हुआ तो बहुमत की राय के अनुसार निर्णय लिया जाएगा।

कार्यकाल :

मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्त (सहायक) अधिनियम में मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्तों का कार्यकाल 6 वर्ष या 62 वर्ष की आयु तक। अध्यादेश द्वारा कार्यकाल में परिवर्तन करते हुए सवा सत्रों को पुनः परिभाषित किया गया है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्तों को सर्वोच्च न्यायालय

के समकक्ष रखा गया है। अब उनका कार्यकाल 6 वर्ष या 65 वर्ष की आयु कर दी गई है। जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की सेवानिवृत्ति आयु 65 वर्ष के समान है।
वेतन

एक सशोधन द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और अन्य निर्वाचन आयुक्तों का वेतन न्यायाधीशों के समकक्ष कर दिया है।

अध्यादेश में महत्वपूर्ण बात यह है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की रिथति समान हो गई है। अब मुख्य निर्वाचन आयुक्त केवल नाममात्र का अध्यक्ष होगा।

निर्वाचन आयोग के कार्य

चुनावों से सम्बन्धित सभी व्यवस्था करना निर्वाचन आयोग का कार्य है। निर्वाचन आयोग की शक्तियों का एक मात्र स्रोत सविधान का अनुच्छेद 324 है जिसके अन्तर्गत निर्वाचन आयोग का गठन हुआ है। इस अध्यादेशानुसार निर्वाचनों के निदेशन, अधीक्षण और नियंत्रण की शक्तियाँ निर्वाचन आयोग को प्राप्त हुई हैं। निर्वाचन आयोग के कार्यों का पृथक से वर्णन सविधान के अनुच्छेद 324 में नहीं किया गया है। शक्तियाँ और कार्य दोनों परस्पर निर्भर हैं। शक्तियों के अभाव में कार्यों का निष्पादन हो ही नहीं सकता है।

सविधान के अनुच्छेद 324 में वर्णित निर्वाचन आयोग की शक्तियों के आधार पर निर्वाचन आयोग के निम्नलिखित कार्यों का वर्णन किया जा सकता है—

1 **चुनाव क्षेत्रों का परिसीमन या सीमांकन**—चुनाव करवाने के लिए सर्वप्रथम निर्वाचन आयोग को चुनाव क्षेत्रों का परिसीमन करना होता है। भारत में प्रथम आम चुनाव हेतु चुनाव क्षेत्रों का सीमांकन जन प्रतिनिधित्व अधिनियम 1950 के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा जारी किए गए आदेशानुसार किया गया था। यह व्यवस्था सन्तोषजनक नहीं रही। अतः भारत सरकार परिसीमन हेतु परिसीमन आयोग नियुक्त करती है। परिसीमन आयोग के गठन के लिए संसद ने परिसीमन आयोग अधिनियम 1952 पारित किया। इस परिसीमन आयोग अधिनियम में प्रावधान है कि हर दस वर्ष बाद होने वाली प्रत्येक जनगणना के पश्चात् निर्वाचन क्षेत्रों का सीमांकन किया जाना चाहिए।

परिसीमन आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और दो सर्वोच्च न्यायालय अथवा उच्च न्यायालयों के अवकाश प्राप्त न्यायाधीश होंगे। आयोग की सहायता के लिए प्रत्येक राज्य से 2 से 7 तक सहायक सदस्यों का प्रावधान है। सहायक सदस्य उस राज्य से निर्वाचित लोकसभा और राज्य सभा के सदस्यों में से चयनित किए जायेंगे। जनता व्यक्तिगत या संगठित रूप से आयोग को परिसीमन सम्बन्धी सुझाव भी प्रेषित कर सकती है। जनता के सुझावों पर परिसीमन आयोग की खुली बैठकों में विचार करना आवश्यक माना गया है। इसके उपरान्त परिसीमन आयोग सीमांकन आदेश जारी करता है। इसी प्रकार परिसीमन आयोग ही सविधान में अनुच्छेदों के अनुसार अनुसूचित जातियों जनजातियों एवं एंग्लोइंडियन के लिये संसद व विधान सभा में सीटों का आरक्षण करता

है। परिसीमन आयोग का आदेश अतिम होता है जिसके विरुद्ध किसी न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती है।

प्रथम आम चुनाव में निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन निर्वाचन आयोग द्वारा ही किया गया था। अब परिसीमन का कार्य परिसीमन आयोग करता है। परिसीमन आयोग के किसी भी आदेश को अद्यतन बनाए रखने की शक्ति निर्वाचन आयोग को है। निर्वाचन आयोग का परिसीमन कार्य परिसीमन आयोग और निर्वाचन आयोग का समुक्त कार्य है।

2 मतदाता सूचियों तैयार करना—निर्वाचन आयोग का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य मतदाता सूची तैयार करना है। अनुच्छेद 324 में स्पष्ट किया गया है कि निर्वाचन आयोग, निर्वाचन नियमावली अपने निर्देशन में तैयार करेगा। अनुच्छेद 326 में यह स्पष्ट कहा है कि लोकसभा और राज्यों के विधान मण्डलों के चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर होंगे। अतः भारत का प्रत्येक नागरिक जिसकी आयु 18 वर्ष है मत देने का अधिकारी है।

अनुच्छेद 3 में आगे लिखा है कि इस सचिवान अथवा समुचित विधान मण्डल द्वारा बनाई गई किसी विधि के अधीन अनिवार्य, चित्त-विकृति, अपराध या भ्रष्ट आचरण के आधार पर अन्यथा निरहित नहीं कर दिया गया हो। ऐसी किसी निर्वाचन में मतदाता के रूप में पंजीकृत होने का हकदार होगा। निर्वाचन आयोग लोकसभा या विधानसभा के प्रत्येक आम चुनाव या गव्यावधि चुनाव के पूर्व मतदाता सूचियों अपने अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण में तैयार करवाता है। मतदाता सूचियों तैयार होने के पश्चात् ही चुनाव सम्भव है। मतदाता सूचिया तैयार करने का वारतविक कार्य राज्यों के निर्वाचन क्षेत्र की देखरेख में जिला निर्वाचन अधिकारियों द्वारा किया जाता है। मतदाता सूची चुनाव से पूर्व इसलिए तैयार की जाती है कि कोई भी ऐसा व्यक्ति जिसने 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है और मत देने की योग्यता से निरहित नहीं है, मताधिकार से वंचित न रहे। इससे साथ उन व्यक्तियों के नामों को भी मतदाता सूची से निष्कृता जाता है जिनकी मृत्यु हो चुकी है अथवा भारत से बाहर जा कर रह रहा है या किसी कारण से निरहित है।

3 विभिन्न राजनीतिक दलों को मान्यता—निर्वाचन आयोग का तीसरा महत्वपूर्ण कार्य विभिन्न राजनीतिक दलों को मान्यता प्रदान करना है। लोकसभा और विधानसभा के चुनाव मैदान में कई राजनीतिक दल होते हैं। निर्वाचन आयोग राजनीतिक दलों को मान्यता प्रदान करने का कोई आधार निश्चित कर सकता है। समय-समय पर उनमें परिवर्तन भी किया जाता रहा है। राष्ट्रीय दलों के रूप में निर्वाचन आयोग किसी दल को मान्यता नहीं प्रदान करता है जबकि आम चुनाव में उसे कम से कम चार राज्यों में 4 प्रतिशत मत मिले हों। इसी आधार पर आठ राष्ट्रीय और 42 राज्य स्तरीय दलों को सन् 1989 के चुनावों में मान्यता प्राप्त थी। इसके अतिरिक्त 257 पंजीकृत अमान्यता प्राप्त दल चुनाव मैदान में थे। अमान्यता प्राप्त दलों को इसी वर्ष चुनाव में मान्यता प्राप्त दल समझा गया था। यदि किसी राजनीतिक दल में विभाजन की स्थिति उत्पन्न हो गई है, तो निर्वाचन आयोग ही उनके विवाद का निपटारा करता है।

4 राजनीतिक दलों को चुनाव चिह्न आवंटन-निर्वाचन आयोग का चौथा महत्वपूर्ण कार्य राजनीतिक दलों को चुनाव चिह्न आवंटित करना है। भारत जैसे बहुदलीय पद्धति वाले राज्य में चुनाव चिह्न आवंटन का कार्य अत्यधिक महत्वपूर्ण एवं कठिन है। कठिन उस समय होता है जब एक राजनीतिक दल में विभाजन होता है और दानो विभाजित दल पहले वाला चुनाव चिह्न ही प्राप्त करना चाहते हों। ऐसी स्थिति में निर्वाचन आयोग से यह अपेक्षा की जाती है कि वह निष्पक्ष और न्यायपूर्ण तरीके से चुनाव चिह्न विवाद का निपटारा करे। भारत में चुनाव चिह्न विवाद पर निर्वाचन आयोग के निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील भी की जा सकती है।

5 राज्य स्तरीय निर्वाचन तंत्र का निर्देशन एवं नियंत्रण-निर्वाचन आयोग का पाचवा महत्वपूर्ण कार्य राज्य स्तरीय निर्वाचन तंत्र का निर्देशन एवं नियंत्रण करना है। राज्य में चुनाव सम्बन्धी सारे कार्य राज्य स्तर पर किए जाते हैं। राज्य स्तर पर निर्वाचन विभाग जिला विभाग, पुलिस विभाग तथा निर्वाचन पंजीकरण अधिकारी की नियुक्ति होती है। निर्वाचन आयोग निष्पक्ष चुनाव के लिए इन्हें व्यापक निर्देश जारी करता है। चुनाव कार्य में राज्य स्तरीय अधिकारियों को अगर कोई परेशानी है तो तुरन्त उसके समाधान के लिए आवश्यक सहायता निर्देश और मार्गदर्शन करता है। चुनाव के समय राज्य स्तरीय निर्वाचन विभाग का प्रमुख निर्वाचन अधिकारी निर्वाचन आयोग के नियंत्रण में कार्य करता है। इस अधिकारी की नियुक्ति निर्वाचन आयोग द्वारा ही की जाती है। इसका वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन भी अज्ञात निर्वाचन आयोग द्वारा ही तैयार किया जाता है। इसके अतिरिक्त निर्वाचन आयोग ही जिला मुख्य निर्वाचन अधिकारी की नियुक्ति करता है।

6 परामर्शदात्री कार्य-निर्वाचन आयोग का छठा महत्वपूर्ण कार्य परामर्शदात्री है। निर्वाचन आयोग चुनाव के अतिरिक्त ससद तथा राज्यों के विधानमण्डलों के सदस्यों की अयोग्यताओं के बारे में राष्ट्रपति और राज्यपाल को परामर्श देता है। अनुच्छेद 103 के अन्तर्गत राष्ट्रपति ससद के सदस्यों की अयोग्यता के सम्बन्ध में तथा अनुच्छेद 192 के अन्तर्गत राज्यों के राज्यपाल राज्य विधानमंडल के सदस्यों की अयोग्यता के सम्बन्ध में निर्वाचन आयोग से परामर्श कर सकते हैं।

इस विषय में आयोग का परामर्श ही राष्ट्रपति एवं राज्यपाल के लिए बाध्यकारी होगा जिसे न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है।

7 आचार संहिता निर्धारण-निर्वाचन आयोग का सातवा महत्वपूर्ण कार्य आचार संहिता निर्धारण है। निर्वाचन आयोग निष्पक्ष चुनाव व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है। अतः कार्य के सम्पादन हेतु आयोग सभी राजनीतिक दलों सरकार उम्मीदवारों, चुनाव सम्पन्न कराने वाले कर्मचारियों और सभी सम्बद्ध पक्षों के लिए एक आदर्श आचार संहिता जारी करता है। जिसका पालन सभी सम्बद्ध पक्षों को करना होता है।

8 अन्य कार्य- निर्वाचन आयोग को उक्त कार्यों के अतिरिक्त कई अन्य कार्य भी करने होते हैं जैसे-

- (1) राजनीतिक दलों को आकाशवाणी एवं दूरदर्शन पर चुनाव प्रचार की सुविधाएँ उपलब्ध कराना।
- (2) उम्मीदवार द्वारा चुनाव में व्यय की जानी वाली राशि की सीमा निश्चित करना।
- (4) मतदाताओं को राजनीतिक प्रशिक्षण देना।
- (5) समय-समय पर सरकार को अपने कार्यों का प्रतिवेदन देना।
- (6) चुनाव प्रक्रिया में सुधार के लिए सुझाव देना।
- (7) इलेक्ट्रॉनिक वोटिंग मशीनों का उपयोग हेतु अभिलेख और गणना के लिये मशीनों की व्यवस्था करना।

वस्तुतः निर्वाचन प्रक्रिया का आरम्भ राष्ट्रपति द्वारा जन प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 की 14वीं धारा के अन्तर्गत निर्वाचन की अधिसूचना के साथ ही हो जाता है। इसके बाद निर्वाचन आयोग मतदान की तिथियाँ घोषित करता है। यह निर्वाचन प्रक्रिया का दूसरा चरण है। इस चरण में नामजदगी, पत्रों की जाँच की स्थिति, नाम दापसी की तिथि निश्चित की जाती है। भारत में सन् 1966 के बाद से चुनाव अभियान के लिए कम से कम 20 दिन का समय दिया जाता है। चुनाव से 48 घण्टों पूर्व चुनाव प्रचार बंद कर दिया जाता है।

राज्य एवं जिला स्तर पर निर्वाचन तंत्र

निर्वाचन आयोग एक केन्द्रीय संस्था है। सारे भारत में केन्द्र और राज्यों के चुनावों के लिए संविधान के अनुच्छेद 324 के अन्तर्गत निर्वाचन आयोग का गठन किया गया है। निर्वाचन आयोग अपने निर्वाचन सम्बन्धी सभी कार्यों को व्यवहारिक रूप देने के लिए निर्वाचन प्रशासन के निम्नलिखित स्तरों पर निर्वाचन तंत्र का निर्माण करता है—

1. राज्य स्तर पर मुख्य निर्वाचन अधिकारी—राज्य और केन्द्र प्रशासित प्रदेश स्तर पर एक मुख्य निर्वाचन अधिकारी नियुक्त किया जाता है। मुख्य निर्वाचन अधिकारी अपने राज्य अथवा केन्द्र प्रशासित राज्य के चुनाव सम्बन्धी सभी कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। मुख्य निर्वाचन अधिकारी की नियुक्ति करने से पूर्व निर्वाचन आयुक्त सम्बन्धित राज्य/केन्द्र प्रशासित प्रदेश की सरकार से इस पद हेतु अधिकारियों का एक पैनल मंगवाता है और उसी पैनल में वर्णित नामों में से किसी एक को मुख्य निर्वाचन आयुक्त नियुक्त किया जाता है।

मुख्य निर्वाचन अधिकारी राज्य में भारतीय प्रशासनिक सेवा का वरिष्ठ अधिकारी होता है। किसी राज्य में यह अधिकारी पूर्णकालिक और किसी में अर्धकालिक होता है। राज्य/केन्द्र प्रशासित प्रदेश स्तर पर सयुक्त, उप तथा सहायक निर्वाचन अधिकारी मुख्य अधिकारी की सहायता करते हैं। इनकी नियुक्ति मुख्य निर्वाचन अधिकारी राज्य सरकार के परामर्श से करता है। मुख्य निर्वाचन अधिकारी राज्य एवं केन्द्र प्रशासित प्रदेश स्तर पर निर्वाचन तंत्र का प्रमुख स्तर है। सन् 1956 में इस पद को विधिक आधार प्रदान किया गया था। मुख्य निर्वाचन अधिकारी निर्वाचन आयोग के अधीक्षण, निदेशन और नियंत्रण

में रहते हुए निर्वाचन सम्बन्धी कार्य करता है। वह मतदाता सूचियों को अद्यतन करने हेतु तैयारी एवं उनमें आवश्यक सशोधन तथा राज्यों में सभी प्रकार के चुनावों का निर्देशन एवं पर्यवेक्षण करता है।

प्रत्येक राज्य में मुख्य निर्वाचन अधिकारी के कार्यालय का सगठन एवं प्रशासन भिन्न होता है जो कि उसके आकार तथा निर्वाचन सम्बन्धी कार्यभार पर निर्भर करता है। मुख्य निर्वाचन अधिकारी का कार्यकाल राज्य की राजधानी में राज्य सचिवालय का एक भाग होता है। इसके लिए अलग से मंत्रात्मयिक और वचतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की व्यवस्था की जाती है।

2 जिला निर्वाचन अधिकारी-राज्य स्तर पर मुख्य निर्वाचन अधिकारी के चुनाव सम्बन्धी कार्यों में सहायता के लिए जिला स्तर पर एक सरकारी अधिकारी की नियुक्ति की जाती है जो जिला निर्वाचन अधिकारी कहलाता है। इसकी नियुक्ति निर्वाचन आयोग द्वारा राज्य सरकार के परामर्श से की जाती है। भारत में प्रायः जिलाधीश को ही जिला निर्वाचन अधिकारी नियुक्त किया जाता है। सन् 1966 में जन प्रतिनिधित्व कानून 1950 में सशोधन कर जिला निर्वाचन अधिकारी को विधिक दर्जा प्रदान किया गया है। जिला निर्वाचन अधिकारी मुख्य निर्वाचन अधिकारी के अधीक्षण निर्देशन और नियन्त्रण में रहते हुए मतदाता सूचिया तैयार कराने, उन्हें नवीनतम बनाए रखने एवं सशोधन करने के कार्यों में आवश्यक समन्वय स्थापित करता है। जिले में चुनाव के लिए आवश्यक सामान खरीदने मतदान केन्द्र दलों की नियुक्ति चुनाव एवं पजीयन के कार्यों पर नियन्त्रण आदि कार्यों का दायित्व जिला निर्वाचन अधिकारी का है।

जिला स्तर पर सभी राज्यों में निर्वाचन तत्र समरूप नहीं है। निर्वाचन आयोग का सुझाव था कि जिला स्तर पर एक रक्तत्र निर्वाचन अधिकारी का पद स्थापित किया जाय और उसे चुनाव सम्बन्धी सभी उत्तरदायित्व सौंप दिए जाय। उस पर निर्वाचन आयोग और मुख्य निर्वाचन अधिकारी का नियन्त्रण बना रहे। 1966 में जन प्रतिनिधित्व कानून 1950 में सशोधन कर यह सुझाव लागू कर दिया गया। केन्द्र प्रशासित राज्यों में जिला निर्वाचन अधिकारी के पद पृथक् से नहीं हैं वहा रिटर्निंग ऑफिसर ही जिला निर्वाचन अधिकारी का कार्य करता है।

निर्वाचन क्षेत्र के स्तर पर चुनाव सम्बन्धित दो प्रकार के कार्य सम्पन्न किये जाते हैं- प्रथम मतदाता सूची तैयार कराना उन्हें सशोधित कर अद्यतन बनाने का कार्य- इस कार्य को निर्वाचन पजीयन अधिकारी सहायक पजीयन अधिकारी और रिटर्निंग अधिकारी करते हैं। द्वितीय चुनाव सम्पन्न कराने का कार्य- इस कार्य के लिए पीठासीन अधिकारी तथा मतदान अधिकारी उत्तरदायी हैं। निर्वाचन पजीयन अधिकारी/सहायक पजीयन अधिकारी रिटर्निंग अधिकारी, पीठासीन अधिकारी तथा मतदाता अधिकारियों के बारे में सक्षिप्त जानकारी वहा प्रस्तुत की जा रही है क्योंकि निर्वाचन क्षेत्र के स्तर पर इनकी अहम् भूमिका है।

3. निर्वाचन पजीयन अधिकारी—सम्बन्धित राज्य सरकार के परामर्श पर निर्वाचन आयोग निर्वाचन पजीयन अधिकारी की नियुक्ति करता है। निर्वाचन पजीयन अधिकारी की सहायता के लिए एक या एक से अधिक सहायक पजीयन अधिकारियों की नियुक्ति भी निर्वाचन आयोग ही करता है। प्रायः उप जिलाधीश (डिप्टी कलेक्टर) उपमण्डल अधिकारी (एस डी ओ) अथवा बड़ी नगरपालिकाओं के कार्यपालन अधिकारी स्तर के अधिकारियों को निर्वाचन पजीयन अधिकारी नियुक्त किया जाता है। तहसीलदारों को निर्वाचन पजीयन अधिकारी नियुक्त किया जाता है। मतदाता सूचियों में सशोधन के लिये आवश्यकतानुसार अशकालीन कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती है। यह अधिकारी जिला निर्वाचन अधिकारी के पर्यवेक्षण में कार्य करते हैं।

4. रिटर्निंग ऑफिसर—प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में निर्वाचन अधीक्षण के लिये निर्वाचन आयोग, राज्य सरकार के परामर्श पर एक अधिकारी की नियुक्ति करता है उसे रिटर्निंग ऑफिसर कहते हैं। एक ही व्यक्ति एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों के अधीक्षण हेतु रिटर्निंग ऑफिसर नियुक्त किया जा सकता है। निर्वाचन आयोग, रिटर्निंग ऑफिसर को अधीक्षण कार्य में सहायता देने के लिए सहायक रिटर्निंग ऑफिसरों की नियुक्ति भी करता है। लोकसभा चुनाव क्षेत्रों के लिए जिलाधीश और विधान सभा चुनाव क्षेत्रों के लिए उपमण्डल अधिकारी (एस डी ओ) को रिटर्निंग ऑफिसर नियुक्त किया जाता है।

रिटर्निंग ऑफिसर के प्रमुख कार्य हैं—

- (1) नामांकन पत्रों को रवीकार करना।
- (2) उनका जाच करना।
- (3) मतों की गिनती करना।
- (4) चुनाव परिणामों की घोषणा करना।

ऐसा कोई कठोर नियम नहीं है कि जिला निर्वाचन अधिकारी और रिटर्निंग ऑफिसर दो अलग-अलग पदाधिकारी हों। एक ही व्यक्ति जिला निर्वाचन अधिकारी और रिटर्निंग ऑफिसर दोनों के पद पर कार्य कर सकता है। देखा गया है कि जिला स्तर पर जिलाधीश ही जिला निर्वाचन अधिकारी और लोकसभा चुनाव क्षेत्र में रिटर्निंग ऑफिसर के पद पर कार्य करते हैं।

5. पीठासीन और मतदान अधिकारी—निर्वाचन कार्यों में स्थायी रूप में कार्यरत अधिकारियों के अतिरिक्त असाध्य रूप में वे कर्मचारी होते हैं जिन्हें मतदान के आवश्यक व्यवस्था हेतु विभिन्न सरकारी विभागों से निर्वाचन के समय बुलाया जाता है। जिला निर्वाचन अधिकारी इनमें से पीठासीन अधिकारी तथा मतदान अधिकारियों की नियुक्ति करता है जो मतदान स्थलों पर जाकर व्यवहार में चुनाव कार्य सम्पन्न करवाते हैं। जिला निर्वाचन अधिकारी प्रत्येक मतदान केन्द्र के लिए एक पीठासीन अधिकारी तथा आवश्यकतानुसार 3 से 5 तक मतदान अधिकारी (पोलिंग ऑफिसर) एक चपरासी एवं पुलिस के सिपाही होते हैं, जिसे मतदान दल कहा जाता है।

पीठासीन अधिकारियों के पद पर राजपत्रित अधिकारी ही रखे जाते हैं। कभी-कभी नीचे के स्तर के अधिकारी भी रख लिए जाते हैं। जब लोकसभा और विधान सभा के चुनाव साथ-साथ हो रहे होते हैं तो मतदान दल में एक पीठासीन अधिकारी और 4-5 मतदान अधिकारी नियुक्त किए जा सकते हैं। पीठासीन अधिकारी मतदान केन्द्र पर व्यवस्था बनाये रखने और निष्पक्ष चुनाव के लिए उत्तरदायी होता है। पीठासीन अधिकारी के अस्वरथ हो जाने पर या कार्य करने में असमर्थ होने पर जिला निर्वाचन अधिकारी किसी मतदान अधिकारी को पीठासीन अधिकारी का कार्य सौंप सकता है। चुनाव कार्य में निर्वाचन आयोग द्वारा पर्यवेक्षण के लिए कुछ पर्यवेक्षकों की भी नियुक्ति की जाती है। कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिए क्षेत्रवार मजिस्ट्रेट भी नियुक्त किए जाते हैं।

निर्वाचन आयोग की आलोचना

भारत में निर्वाचन आयोग की आलोचना की जाती रही है। आलोचना का प्रमुख आरोप निर्वाचन आयोग का शासक दल के प्रति पक्षपातपूर्ण व्यवहार बताया गया है। चुनावों का अध्ययन करने से ज्ञात होता है कि— भारत में चतुर्थ आम चुनाव तथा लोकसभा, 1971 के मध्यावधि चुनावों के बाद तो इस प्रकार के आरोपों में निरन्तर वृद्धि हुई है। आलोचकों द्वारा निर्वाचन आयोग की निम्नलिखित आलोचनाएँ की गई हैं—

1 निर्वाचन आयोग निर्वाचन का समय एवं तिथियों का निर्धारण करता है। व्यवहार में निर्वाचन आयोग यह कार्य सत्तारूढ़ दल की इच्छा एवं सुविधा को ध्यान में रखकर करता है। एक बार घोषणा हो जाने के पश्चात् न्यायपालिका सहित कोई भी निकाय उसमें रुकावट नहीं डाल सकता है।

2 निर्वाचन आयोग चुनावी गडबडियाँ रोक पाने में असमर्थ रहता है। चुनाव के दौरान, हिसा, मतदान केन्द्रों पर कब्जा उम्मीदवारों का अपहरण फर्जी मतदान जैसे प्रवृत्तियों में दिन प्रतिदिन वृद्धि हो रही है। निर्वाचन आयोग कुछ भी कर सकने में असमर्थ है।

3 निर्वाचन आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त के पद पर भारतीय प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठतम व्यक्ति की नियुक्ति की जाती है। इसके साथ-साथ इस ओर भी ध्यान दिया जाता है कि आयुक्त पद पर नियुक्त होने वाला व्यक्ति शासक दल के प्रति निष्ठावान हो। आलोचकों का मानना है कि व्यक्ति जिसने लम्बे समय तक शासक दल के अधीनस्थ के रूप में अपनी सेवाएँ दी हैं निष्पक्ष कार्यकर्ता हो ही नहीं सकता है।

4 निर्वाचन आयोग के पास चुनाव कार्य सम्पन्न कराने के लिए स्वयं का कर्मचारी बृन्द नहीं है। उसे सरकार के कर्मचारियों पर निर्भर करना पड़ता है। ये कर्मचारी निर्वाचन आयोग के प्रति समर्पित और निष्ठावान न होकर अपने नियोक्तों के प्रति समर्पित होते हैं। अतः निष्पक्ष चुनाव सम्पन्न कराने में निर्वाचन आयोग को सही अर्थों में सहयोग नहीं करते हैं। नतीजा फर्जी मतदान, मतदान केन्द्र पर कब्जा आदि घटनाएँ होती हैं। ऐसी स्थिति में आयोग को स्वयं के अधीन कार्यरत कर्मचारियों पर नियंत्रण रखने की दृष्टि से अनुशासनात्मक कार्यवाही करने का अधिकार भी प्राप्त नहीं है।

■ निर्वाचन आयोग के चुनाव भ्रष्टाचार रोकने सम्बन्धी सभी प्रयास केवल कागजों तक सीमित हैं। अगर भारत चुनाव व्यवस्था को वास्तव में सुधारना चाहता है तो संसद द्वारा कानून बनाकर नियंत्रक एवं लेखा परीक्षक जैसी हैसियत निर्वाचन आयोग को तत्काल प्रदान करे। वर्तमान व्यवस्था में आयोग केवल उम्मीदवार और राजनीतिक पार्टी द्वारा दिए गए चुनाव खर्च विवरण पर ही विश्वास करने के लिए निर्भर करता है।

6 निर्वाचन आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त का स्तर अभी पूरी तरह से उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान नहीं है। जहां तक कार्यकाल का प्रश्न है? उच्चतम न्यायालय का न्यायाधीश 65 वर्ष तक सेवास्त रहता है। राष्ट्रपति द्वारा 1072 में की गई घोषणानुसार, मुख्य निर्वाचन आयुक्त का कार्यकाल पांच वर्ष या 65 वर्ष की आयु जो भी पहले हो रखा गया है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त का वेतन और अन्य प्रशासनिक व्यय भी संचित निधि पर भारित नहीं है। उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश और मुख्य निर्वाचन आयुक्त को हटाने की प्रक्रिया एक ही है। यह कहना गलत न होगा कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त का पद उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश की तुलना में कमजोर है।

7 संविधान ने निर्वाचन आयोग की कल्पना बहुसदस्यीय की है। प्रारम्भ से ही निर्वाचन आयोग एक सदस्यीय रहा है। ऐसी स्थिति में मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयोग में कोई भेद नहीं रहा है। सन् 1993 में एक आदेश द्वारा निर्वाचन आयोग को बहुसदस्यीय बनाया गया है। यह व्यवस्था निरन्तर बनी रहनी चाहिए।

चुनाव पद्धति से सम्बन्धित कमियाँ और उपचार

भारत में जन प्रतिनिधित्व अधिनियम 1950 एवं 1951 के अनुसार अब तक हुए सभी आम चुनावों से पता चलता है कि भारतीय निर्वाचन पद्धति में कुछ कमियाँ हैं। जिन्होंने जनता की चुनाव में आस्था को कम किया है, जैसे —

1 हमारे निर्वाचन कानूनों के अनुसार वयस्क मतदाताधिकार का आशय 21 वर्ष की आयु प्राप्त व्यक्ति मत देने का अधिकारी है, से था। अब यह आयु युवा वर्ग की मांग पर घटाकर 18 वर्ष कर दी गई है। डा लक्ष्मीमल्ल सिन्घी के शब्दों में "हमारे संविधान ने उदारवादी दर्शन के तत्त्व तत्त्व सार्वभौम वयस्क मतदाताधिकार को अपनाया है। परन्तु इससे पूर्ण अर्थ का अभी उद्घाटन होना है अभी इसे न्याय स्वतंत्रता तथा क्षमता के उदात्त लक्ष्यों की सिद्धि का शासन बनाना शेष है। यदि हमें इस महत्त्व तथा भव्य आदर्श को यथार्थ के धरातल पर लाना है तो हमारे लिए यह आवश्यक है कि हम अपने निर्वाचन प्रक्रमों का वास्तविक स्वरूप तथा त्रुटियों एवं विवृतियों का परिचय प्राप्त करें उनकी शुद्धता के लिए अथक प्रयास करें।"

2 अब तक चुनाव हेतु निर्धारित व्यय सीमा का कोई विशेष महत्त्व नहीं था। उम्मीदवार के व्यय की निर्धारित राशि में उसके राजनीतिक दल व्यययोग्य तथा सम्पर्कों द्वारा किए जाने वाले व्यय शामिल न था। अब व्यय सीमा में बढ़ोती की गई है और इस क्षेत्र में प्रयास भी किए गए हैं। स्थिति यह हो गई है कि उम्मीदवार और राजनीतिक

दल चुनाव प्रचार पर अधिक व्यय नहीं कर सकते हैं। चुनाव के दिनों में पहले जैसा चुनावी माहौल भी नहीं दिखाई देता है।

3 चुनाव में प्रबुद्ध वर्ग की कोई रुचि नहीं रह गई है। एक अरब से अधिक आबादी वाले भारत देश में मतदान का प्रतिशत 60 या 65 प्रतिशत ही होता है। निर्वाचित प्रतिनिधि अपने क्षेत्र की जनता के बहुमत का प्रतिनिधित्व नहीं करता। निर्वाचित पद्धति की ही कमी है कि निर्वाचित प्रतिनिधि बहुमत द्वारा समर्थित न होकर अल्पमत का प्रतिनिधि होता है। गाँधीजी ने सही कहा था कि— एक तरफ 51 लोग हैं और दूसरी ओर 49 लोग तो उसे लोकतंत्र नहीं कहा जा सकता है। राजनीतिक आलोचक और समालोचक भी इस प्रकार के चुनावों को लोकतांत्रिक परिणामों के अनुसार नहीं मानते हैं।

4 चुनाव के दौरान सत्तारूढ़ दल द्वारा सरकारी साधनों का दुरुपयोग किया जाना भी चुनाव पद्धति की निष्पक्षता के मार्ग में बाधा उत्पन्न करता है। भारत में लोकसभा और राज्यसभा विधानसभा के कार्यकाल समाप्त होने या उनके भंग हो जाने की स्थिति में तत्कालीन सत्तारूढ़ मंत्रिमंडल तब तक शासन करता है जब तक निर्वाचन के पश्चात् नई सरकार/मंत्रिमंडल शपथ ग्रहण नहीं कर लेता है। यह सरकार चुनाव के दिनों में सरकारी प्रसारण तंत्र साधन सामग्री एवं सरकारी कोष से व्यय करने के अपने अधिकार का दुरुपयोग करते हैं। प्रधानमंत्री अपने पद का लाभ उठाते हुए अपने राजनीतिक दल के चुनाव में विजयी होने के अच्छे आसार पैदा करने की चेष्टा करता है।

केन्द्र में सत्तारूढ़ सरकार चुनाव के दिनों में अपने अधिकारों का प्रयोग करते हुए केन्द्र और राज्यों में कुछ विशेष सुविधाएँ— गाँवों में सड़कों का तत्काल निर्माण बिजली पानी की सुविधा प्रदान कर अपने राजनीतिक दल की स्थिति को मजबूत करने का प्रयास करते हैं। ऐसा करने से राजनीतिक भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता है। निर्वाचन आयोग ने इस हेतु आचरण सहिता बनाई है परन्तु उसका कोई विशेष लाभ नहीं होता है।

5 भारत में साम्प्रदायिकता जातियादी और क्षेत्रवाद को चुनाव में स्पष्ट देखा जा सकता है। राजनीतिक दल किसी निर्वाचन क्षेत्र से उम्मीदवार को टिकट देने से पूर्व उस क्षेत्र में निवास करने वाली बहुसंख्यक जनता का जायजा लेते हैं। उसी बहुसंख्यक जाति या सम्प्रदाय के व्यक्ति को चुनाव हेतु टिकट देते हैं। चुनाव प्रचार में भी सम्प्रदाय की भावनाओं को उभारने का प्रयास करते हैं। सिद्धान्त में यही लोग साम्प्रदायिकता और जातिवाद को एक बुराई मानकर विरोध करते हैं।

6 भारत जैसे देश में मतदाता को उम्मीदवार खरीदने का प्रयास करता है। ऐसा चुनाव के दौरान देखने और सुनने को मिलता है। इसके कई कारण हैं। अशिक्षा और गरीबी जिनमें प्रमुख है। लोकतन्त्रात्मक पद्धति में सभी को समान अवसर प्रदान किए गए हैं। परन्तु निर्धन न तो उम्मीदवार के रूप में खड़े होने का साहस कर सकता है और न ही मत देने में रुचि रखता है। चुनाव के दिनों में उम्मीदवार निर्धन और अशिक्षित

मतदाता को खरीदता है। जैसे- निर्धनो को कम्यल रजाइयों वितरण मादक पदार्थ वितरण मत के बदले नकद रुपया देने का प्रलोभन देना आदि। यही नहीं एक उम्मीदवार दूसरे उम्मीदवार को रुपया देकर चुनाव मैदान से अपना नाम छापिस लेने को सहमत करता है। इनके अतिरिक्त धमकी जातसाजी और अन्य गैरकानूनी कार्यवाहियों का सहारा भी चुनाव में लिय जाने की सूचनाएँ मिलती रहती है।

चुनाव के दौरान भ्रष्ट व्यवहार

- 1 घूरा देकर व्यक्ति विशेष उम्मीदवार के रूप में खड़ा न हो।
- 2 मतदाता को घूरा देना कि वह उम्मीदवार को वोट दे या न दे।
- 3 किसी व्यक्ति के स्वतंत्र चुनाव अधिकार में हस्तक्षेप करना।
- 4 धर्म जाति सम्प्रदाय भाषा या धार्मिक उपयोग या राष्ट्रीय प्रतीक के आधार पर अपील करना।
- 5 विभिन्न समुदायों के धर्म, जाति भाषा और सम्प्रदाय के आधार पर द्वेष पैदा करना।
- 6 झूठे विवरणों का प्रकाशन, किसी उम्मीदवार के चरित्र पर छीटाकशी।
- 7 मतदाताओं से प्रचार हेतु मुफ्त गाड़ियाँ प्राप्त करना।
- 8 उम्मीदवार द्वारा निश्चित व्यय राशि से अधिक व्यय करना।
- 9 मतदान केन्द्र पर कब्जा।

चुनावों से सम्बन्धित झुट्टियाँ और चुनाव सुधार सम्बन्धी विषय पर सरसद और देश के प्रमुख वर्ग का ध्यान गया है। उनका मानना है कि निर्वाचन आयोग अपने वर्तमान चुनाव कानूनों के अन्तर्गत इन कमियों को दूर करने में असफल रहा है। इन कमियों का समाधान किया जाना अत्यन्त आवश्यक है। अनेक पक्षों द्वारा चुनाव सुधारों के सम्बन्ध में सिफारिशों की गई हैं, जिनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं-

1. तारकुंडे समिति की सिफारिशों-यह समिति चुनाव सुधार के प्रश्न पर विचार करने के लिए जयप्रकाश नारायण ने सिटीजन और डेमोक्रेसी नामक संगठन की ओर से गठित की थी। इस समिति के अध्यक्ष श्री बी एम तारकुंडे थे जहाँ के नाम से यह समिति तारकुंडे समिति कहलाई। समिति का प्रमुख कार्य स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनावों के मार्ग में आने वाली बाधाओं, जैसे- धन की सत्ता, सत्तारूढ़ दल द्वारा सरकारी साधनों एवं प्रशासकीय तंत्र का दुरुपयोग पर प्रतिबन्ध लगाने, निर्वाचन आयोग की निष्पक्षता की व्यवस्था करने और चुनाव बाधिकाओं की सुनवाई में होने वाले असाधारण विलम्ब को रोकने के लिए नीति-नीति की रोज करना था।

इस समिति के प्रमुख सुझाव निम्नलिखित थे-

(1) मताधिकार की आयु 21 वर्ष होनी चाहिए।

(2) आय के स्रोतों का उल्लेख तथा आय-व्यय का हिसाब लिखना सभी राजनीतिक दलों के लिए अनिवार्य कर दिया जाना चाहिए। निर्वाचन आयोग को उसकी जाच करनी चाहिए। उम्मीदवारों के व्यक्तिगत चुनाव-खर्च के हिसाब की जाच करनी

चाहिए। राजनीति दलो द्वारा उम्मीदवारों पर किए जाने वाले राशि को उम्मीदवारों के खर्च में जोड़ना चाहिए तथा चुनाव खर्च की वर्तमान सीमा को बढ़ाकर दिया जाना चाहिए।

(3) प्रत्येक उम्मीदवार को सरकार की ओर से एक रुपय मतदान फंड में शुल्क दिए जाने चाहिए तथा प्रत्येक मतदाता को कार्ड देना और लुगटों से भोजन की छूट दी जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त प्रत्येक उम्मीदवार को अपने निर्वाचन क्षेत्र के प्रत्येक मतदाता के नाम 50 ग्राम तक प्रचार सामग्री में शुल्क भेज सकते हैं, छूट दी जानी चाहिए।

(4) लोकसभा और विधान सभा के विघटन आरंभ के समय से नई सरकार गठित होने तक वर्तमान सरकार को काम चलाऊ सरकार के रूप में काम करना चाहिए। काम चलाऊ सरकार का नई नीतियों की घोषणा उन्हें लागू करना, नवीन परियोजनाओं को लागू करना उनका बाध्यता करना नवीन ऋण एवं मतों की खरीदकृति वेतन वृद्धि आदि की घोषणा नहीं करनी चाहिए और न ही ऐसे सरकार समारोह— जिसमें मंत्री उपमंत्री तथा सरादीय सचिव भाग लें— आयोजन करना चाहिए।

(5) जो लोग राजनीतिक दलों को वित्तीय वर्ष में एक हजार रुपये तक दान दे उन्हें इस राशि पर आय कर की छूट दी जानी चाहिए। कम्पनियों पर राजनीतिक दलों को दान देने हेतु प्रतिबन्ध लगना चाहिए। कम्पनियों द्वारा राजनीतिक दलों को विश्वास के रूप में दी जाने वाली सहायता पर प्रतिबन्ध लगना चाहिए।

(6) चुनाव के दौरान मंत्रिमण्डल के सदस्यों को सरकारी खर्च पर यात्रा सरकारी सवारी और विमान का प्रयोग नहीं करनी चाहिए। उनकी सभाओं के लिए सरकारी विभाग द्वारा मद्य नहीं बनाया जाना चाहिए और न ही दौरो के समय सरकारी कर्मचारी तैनात किए जाने चाहिए।

(7) लोकसभा चुनाव के लिए उम्मीदवारों की जमानत राशि 500 से बढ़कर 2000 रुपये कर दी जानी चाहिए। इसी प्रकार विधानसभा के उम्मीदवारों के लिए 200 से बढ़ाकर 1000 रुपये कर दी जानी चाहिए।

(8) आकाशवाणी के सम्बन्ध में चन्द्रा समिति का प्रतिवेदन क्रियान्वित किया जाना चाहिए तथा आकाशवाणी को निगम का रूप दिया जाना चाहिए। भारत में बीबीसी की भाँति राजनीतिक दलों को चुनाव में प्राप्त मतों के अनुरार रेडियो और टेलिविजन पर प्रचार का समय दिया जाना चाहिए।

(9) राज्यों में निर्वाचन आयोग गठित किये जाने चाहिए। केन्द्रीय निर्वाचन आयोग में एक के बजाय तीन सदस्य होने चाहिए तथा उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति व प्रधानमंत्री की परामर्श पर नहीं वरन् तीन व्यक्तियों की एक समिति की सिफारिश पर करे। इस समिति में प्रधानमंत्री सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश तथा लोकसभा में विरोधी दल का नेता अथवा उसका प्रतिनिधि होना चाहिए।

(10) निर्वाचन आयोग की सहायता के लिए केन्द्र और राज्यों में निर्वाचन परिषदें गठित की जानी चाहिए। परिषदों को निर्वाचन आयोग को परामर्श देने का कार्य

करना चाहिए। इन परिषदों में विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रतिनिधि होने चाहिए। इसके अतिरिक्त निर्वाचन के समय होने वाली बुराईयाँ पर निगरानी रखने के लिए तथा निर्वाचकों की निष्पक्षता की रक्षा हेतु "मतदाता परिषदें" भी गठित करनी चाहिए।

तारकूड समिति ने कई विवादास्पद बिंदुओं पर स्पष्ट राय नहीं दी और न ही साक्षरता और विधानसभा के सदस्यों के वापसी या रिकॉल की मंत्रिपरिषद में आनुपातिक प्रतिनिधित्व एवं सूची प्रणाली को व्यवहारिक माना था।

2. अन्ना द्रमुक दल की सिफारिशों-अन्ना द्रमुक दल ने निर्वाचन पद्धति में सुधार हेतु निम्नलिखित प्रस्ताव रखे थे-

- (1) मतदाताओं को रिकॉल का अधिकार दिया जाना चाहिए।
- (2) अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली लागू की जानी चाहिए।
- (3) मतदाताओं की आयु घटाकर 18 वर्ष कर दी जानी चाहिए।
- (4) मतदाताओं को मतदान केन्द्र तक लाने से जाने के लिए कारो या अन्य सवारीयाँ के उपयोग पर पूरी तरह प्रतिबन्ध लगा दिया जाना चाहिए।
- (5) चुनावों से तीन महीने पहले सरकार का कार्यकाल समाप्त कर देना चाहिए। इस बीच शासन की बागडोर राष्ट्रपति और राज्यपालों को सम्भालनी चाहिए।
- (6) चुनाव के दौरान उम्मीदवारों द्वारा लगाए जाने वाले दीवार विज्ञापनों का पूरा खर्च सरकार को उठाना चाहिए।

3. कम्युनिस्ट पार्टी के प्रस्ताव-निर्वाचनपद्धति में सुधार के लिये कम्युनिस्ट पार्टी ने निम्नलिखित प्रस्ताव रखे थे -

- (1) निर्वाचन प्रणाली में बुनियादी संशोधन किये जायें,
- (2) देश में अनुपातिक प्रतिनिधित्व के अन्तर्गत चुनाव प्रणाली लागू की जाय,
- (3) निर्वाचन आयोग में तीन सदस्य हों
- (4) आयोग के सदस्यों का भ्रमन संसद अपने दो तिहाई बहुमत से करे,
- (5) निर्वाचन आयोग में कोई भी सदस्य प्रशासकीय सेवाओं का सेवानिवृत्त कर्मचारी न हो।

4. संयुक्त राशिय समिति के सुझाव-सन् 1972 में संसद की एक संयुक्त राशिय समिति ने तीन प्रमुख सुझाव निम्नलिखित रूप से दिये थे-

- (1) निर्वाचन प्रणाली में बुनियादी परिवर्तन हेतु एक विशेषज्ञ समिति गठित की जानी चाहिए।
- (2) बहुसदस्यीय निर्वाचन आयोग का गठन किया जाना चाहिए।
- (3) अफ़ाशकणी पर चुनाव प्रचार के लिए समस्त राजनीतिक दलों को समान मात्रा में समय दिया जाना चाहिए।

5. आठ दलीय स्मरण-पत्र-22 अप्रैल 1975 को आठ राजनीतिक दलों की ओर से सरकार को एक संयुक्त स्मरण-पत्र दिया गया। इस स्मरण-पत्र में निर्वाचन पद्धति के लिये निम्नलिखित सुझाव दिये गए थे-

- (1) विशेषज्ञों की एक ऐसी समिति नियुक्त की जानी चाहिए जो वर्तमान निर्वाचन प्रणाली का ऐसा विकल्प खोजे जिससे जनता की इच्छा चुनाव प्रणाली में अधिक प्रामाणिकता के साथ प्रतिबिम्बित हो सके।
- (2) मताधिकार की आयु 21 वर्ष के बजाय 18 वर्ष होनी चाहिए।
- (3) आम चुनावों के बीच उठने वाले सार्वजनिक प्रश्नों पर सविधान में जनमत संग्रह की व्यवस्था होनी चाहिए।
- (4) प्रतिनिधियों के रिकॉल का सिद्धान्त अच्छा है लेकिन एक सर्वदलीय समिति बनाकर उसे इस बारे में सिफारिश करने का काम सौंपा जाना चाहिए।
- (5) निर्वाचन आयोग बहुसदस्यीय होना चाहिए सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति तीन सदस्यों की चयन समिति की सिफारिश के आधार पर करे। इस चयन समिति में प्रधानमंत्री भारत के सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और विरोधी दल के नेता या प्रतिनिधि होने चाहिए।
- (6) मुख्य निर्वाचन आयुक्त को राज्यों तथा क्षेत्रों के लिए स्थायी निर्वाचन आयुक्त नियुक्त करना चाहिए।
- (7) चुनावी गडबडी सम्बन्धी शिकायतों की जांच के लिए केन्द्र और राज्यों में जनता के प्रतिनिधियों और प्रमुख निर्दलीय व्यक्तियों की निर्वाचन परिषदें कायम करनी चाहिए और उन्हें वैधानिक स्तर दिया जाना चाहिए।
- (8) आकाशवाणी और दूरदर्शन को निकाय का रूप दिया जाना चाहिए और उन पर सभी राजनीतिक दलों को प्रचार के लिए समान अवसर दिया जाना चाहिए।
- (9) देशभर में एक दिन में ही चुनाव कराया जाय हर मतदान केन्द्र पर केवल एक मतपेटी होनी चाहिए और मतगणना केन्द्रवार होनी चाहिए।

शकपट के सुझाव-भूतपूर्व मुख्य निर्वाचन आयुक्त श्यामलाल शकधर ने

9 जुलाई 1981 को देश की चुनाव व्यवस्था में दो आधारभूत परिवर्तन का सुझाव दिया था—

1 मतदाताओं को परिचय पत्र दिये जाएँ और

2 चुनावों का खर्च राज्य वहन करें।

काफी विचार विमर्श के पश्चात् उक्त दोनों सुझाव वित्त मंत्रालय को भेज दिए

गए।

आठ के त्रिवेदी का निष्कर्ष—सन् 1981-84 में तत्कालीन मुख्य निर्वाचन आयुक्त श्री अर के त्रिवेदी ने चुनाव व्यवस्था की प्रमुख कमियों का वर्णन निम्नलिखित रूप से किया था—

1 चुनावों में घन की बढती हुई शक्ति

2 फर्जी मतदाता और

3 चुनावों में बाहुबल की शक्ति का प्रयोग तथा मतदान केन्द्रों पर कब्जा।

ऊपर वर्णित सभी समितियों और दलों ने प्रथम निर्वाचन आयोग की एक सदस्यीय आयोग के स्थान पर बहु-सदस्यीय आयोग बनाने का सुझाव दिया है। द्वितीय मुख्य आयुक्त और अन्य आयुक्तों की नियुक्ति के लिए एक समिति गठित की जाय। ऐसा करने से इस पद पर कार्यरत व्यक्ति निष्पक्ष कार्य कर सकेंगा। वर्तमान व्यवस्था में राष्ट्रपति प्रधानमंत्री के परामर्श से नियुक्ति करता है। मुख्य आयुक्त या आयुक्त का अपने नियुक्तिकर्ता का पक्ष लेना स्वाभाविक है।

होते हैं, राष्ट्रपति द्वारा निर्वाचक आयोग का बहुसदस्यीय बना दिया गया है। इसके अतिरिक्त मुख्य निर्वाचन आयुक्त के अन्य विभागों की भौति अपने कर्मचारी नियुक्त करने का अधिकार होना चाहिए। चुनाव के दौरान जो केन्द्र या राज्य के कर्मचारी निर्वाचन कार्य में लगाये जायें वे पूर्ण रूपेण निर्वाचन आयोग के निदेशान एव नियंत्रण में कार्य करें। उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने का अधिकार भी निर्वाचन आयोग को होना चाहिए। निर्वाचन आयोग को चुनावों में फर्जी मतदान भी रोकना चाहिए। इस हेतु निर्वाचन आयोग ने मतदाता परिचय-पत्र का प्रावधान किया था। परन्तु अद्यतन मतदाता सूचियों की भौति परिचय-पत्र भी चुनाव से पूर्व मतदाता सूची में जुड़े मरीन मतदाता के बनाने चाहिए— इसका सख्ती से पालन किया जाना चाहिए, कि परिचय पत्र वाला व्यक्ति ही अपना मत दे, जाली मतदान को घट आचरण घोषित किया जाना चाहिए। निर्वाचन आयोग को ऐसी व्यवस्था भी मतदान के दिन करनी चाहिए कि मतदाता निडर होकर मतदान में भाग ले सकें और किसी प्रकार भी बाहुबल शक्ति का प्रयोग न हो। इसके लिए राज्यों में पुलिस आर्द्र सैनिक बल पर्याप्त सख्या में तैनात किए जाने चाहिए। मतदान के पूर्व हाराय की विद्रो पर पूर्णतया प्रतिबन्ध होना चाहिए।

मतदान के प्रति उद्यमीनता रोकने के लिए चुनाव में भाग न लेने वाले मतदाता पर जुर्माना लगाया जाना चाहिए। यह व्यवस्था बेल्जियम नीदरलैण्ड आस्ट्रेलिया य्यूबा और आस्ट्रेलिया आदि देशों के मतदान में भाग न लेने वाले व्यक्ति पर जुर्माना किया जाता है। इसे मनी फाइन प्लान कहा जाता है। भारत में इससे मतदान का प्रतिशत बढ़ेगा। उप चुनाव के सम्बन्ध में अतिम निर्णय लेने का अधिकार निर्वाचन आयोग का होना चाहिए न कि सत्तारूढ दल का। निर्वाचन आयोग से पद समाप्त होने पर आयुक्तों को भविष्य में किसी भी भाग के पद पर कार्य नहीं करना चाहिए। निर्वाचन आयोग में सेवानिवृत्त प्रशासनिक अधिकारियों को स्थान न देकर वर्तमान में सेवानिवृत्त न्यायाधीशों की नियुक्ति की जानी चाहिए। निर्वाचन याचिकाओं पर निर्णय में विलम्ब को रोकने के लिए निर्वाचन आयोग के तहत एक निष्पक्ष अगिकरण गठित करने का सुझाव भूतपूर्व निर्वाचन आयुक्त श्री आर के त्रिवेदी ने दिया था तथा मुख्य निर्वाचन आयुक्तों को किसी चुनाव परिणाम

की घायणा हाने के बाद उरो रद का अधिकार दिया जाय तो चुनाव म हान वाली धाधलियो पर रोक लगाई जा सकेगी।' लोकतत्र मे विश्वास बनाये रखने के लिए चुनाव व्यवस्था की धनिक व्यवस्था बनाने से रोकना अति आवश्यक है। ससद और राज्य विधान सभाओ के चुनाव एक साथ होने चाहिए।

धुनाव सुधार

जन प्रतिनिधि सशोधन अधिनियम 1996 के चुनाव कानून मे पहली बार अगस्त 1996 से कुछ महत्वपूर्ण सशोधन लागू हुए हैं। वे निम्नलिखित हैं—

1 राष्ट्रीय सम्मान को अपमान की शोकधाम सम्बन्धी अधिनियम, 1971 के तहत अपराधी पाए जाने पर अयोग्य घोषित करना—इस अधिनियम की धारा 2 या धारा 3 के अन्तर्गत अपराधी पाए जाने वाले व्यक्ति को जिस दिन से वह अपराधी घोषित किया गया है उस तिथि से 6 वर्ष की अवधि के लिए ससद और राज्य विधानसभा का चुनाव लडने के अयोग्य समझा जायेगा।

2 जमानत राशि और नाम प्रस्तावित करने वालों की सख्या में वृद्धि—ससद तथा राज्य विधानसभा का चुनाव लडने के लिए उम्मीदवार को जो जमानत राशि जमा करानी पडती है उस बढा दिया गया है ताकि ऐसे उम्मीदवारो को चुनाव लडने से रोक जा सके जो चुनाव लडने के प्रति गम्भीर नहीं है। ससदीय चुनाव मे सामान्य उम्मीदवार के लिए जमानत राशि 500 रुपये से बढाकर 10000 रुपये और अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवार के लिए 250 रुपये से बढाकर 5000 रुपये कर दी गई है।

राज्य विधानसभा के चुनाव के लिए सामान्य वर्ग के उम्मीदवार को 5000/- और अनुसूचित जाति अथवा अनुसूचित जनजाति के लिये 2500/- की धन राशि जमा करानी होगी। सशोधन कानून मे यह भी व्यवस्था की गई है कि जो उम्मीदवार किसी मान्यता प्राप्त राष्ट्रीय अथवा राज्य स्तर के दल का नहीं होगा वह ससद या राज्य विधानसभा में नामजदगी के लिए नामांकन तभी दाखिल कर सकेगा जब उसके नाम का प्रस्ताव उस निर्वाचन क्षेत्र के कम से कम 10 मतदाताओ द्वारा किया जाए। किसी मान्यता प्राप्त दल के उम्मीदवार के लिए एक प्रस्ताव काफी है। नाम वापिस लेने और मतदान की तारीख के बीच न्यूनतम अवधि 20 दिन से घटाकर 11 दिन कर दी गई है।

3 दो से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों से चुनाव लडने का प्रतिबन्ध—कोई भी उम्मीदवार अब आम चुनाव अथवा उसके साथ-साथ हाने वाले उपचुनाव मे दो से अधिक ससदीय अथवा विधानसभा निर्वाचन क्षेत्रों से एक साथ चुनाव लडने का अधिकारी नहीं है। इसी प्रकार का प्रतिबन्ध राज्य सभा और राज्य विधान सभा परिषदों के लिये होने वाले द्विवार्षिक चुनावों और उप-चुनावों के लिए भी लागू है।

4 उम्मीदवारों के नामों की सूची—उम्मीदवारों के नामों की सूची तैयार करने के लिए उनका वर्गीकरण नीचे दिए गए तरीके के अनुसार किया जाय—

(क) मान्यता प्राप्त दलों के उम्मीदवार

(ख) पंजीकृत गैर-मान्यता प्राप्त दल के उम्मीदवार

(ग) अन्य (निर्दलीय) उम्मीदवार।

चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों की सूची और मतपत्रों में इनके नाम ऊपर बताए क्रम के अनुसार प्रकाशित होंगे तथा प्रत्येक वर्ग में नाम वर्गानुक्रम से रखे जायेंगे।

■ उम्मीदवार की मृत्यु होने पर—पहले किसी उम्मीदवार की मृत्यु हो जाने पर चुनाव रद्द कर दिया जाता था। भविष्य में किसी उम्मीदवार की मृत्यु होने पर चुनाव रद्द नहीं होगा। यदि मृत उम्मीदवार किसी मान्यता प्राप्त राष्ट्रीय अथवा राज्य स्तर के दल का होगा तो सम्बन्धित दल को यह छूट दी जायेगी कि इस सम्बन्ध में निर्वाचन आयोग सम्बद्ध दल को इस आशय का नोटिस जारी किए जाने के एक सप्ताह के भीतर अपने किसी दूसरे उम्मीदवार को नामजद कर सकता है।

■ मतदान केन्द्र के पास सरासत्र जाने पर प्रतिवन्ध—किसी भी प्रकार का हथियार लेकर मतदान केन्द्र के आस-पास जाना शस्त्र अधिनियम 1959 के तहत अब राष्ट्रीय जुर्म है। ऐसे मामलों में दो साल की सजा या जुर्माना अथवा दोनों हो सकता है। इस कानून का उल्लंघन करने वाले के पास से मिले हथियार को भी जब्त कर लिया जाएगा और इस सम्बद्ध में जारी किया गया लाइसेंस भी रद्द कर दिया जायेगा। लेकिन ये व्यवस्थाएँ चुनाव अधिकारी, मतदान अधिकारी, किसी पुलिस अधिकारी या फिर ऐसी किसी व्यक्ति पर लागू नहीं होगी जिसने मतदान केन्द्र पर शांति व्यवस्था बनाये रखने के लिए नियुक्त किया गया है।

7 मतदान के दिन कर्मचारियों को वेतन सहित अवकाश देना—मतदान के दिन मत देने हेतु सभी कर्मचारियों चाहे सरकारी अर्द्धसरकारी या कम्पनी के हों उनके वेतन सहित अवकाश देने का प्रावधान किया गया है।

8 शराब की बिक्री आदि पर प्रतिवन्ध—मतदान क्षेत्र के पास स्थित किसी भी दुकान खाने-पीने के स्थान होटल अथवा किसी अन्य स्थान पर चाहे यह निजी हो या सार्वजनिक में शराब या कोई अन्य नशीला पदार्थ देना या परोसना या बाँटा नहीं जा सकता है। इस कानून का उल्लंघन करने वाले किसी भी व्यक्ति को छ महीने की सजा या 2000/- का जुर्माना अथवा दोनों हो सकते हैं।

■ उप चुनाव के लिए समय सीमा—संसद या राज्य विधान सभा के किसी भी सदन में स्थान रिक्त होने पर अब छ महीने के भीतर उसे भरने के लिए उपचुनाव करना होगा। यह व्यवस्था उस स्थिति में लागू नहीं होगी जब उस सदस्य की सदस्यता अवधि केवल एक वर्ष रद्द हुई हो जिसकी रिक्ति भरी जानी हो या फिर जहाँ निर्वाचन आयोग केन्द्र सरकार की सलाह से यह प्रमाणित करे कि निर्धारित अवधि में उप चुनाव कराया जाना सम्भव नहीं है।

राष्ट्रपति ने 9 जून 1997 को एक अध्यादेश जारी किया जो राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति चुनाव (संशोधन) अध्यादेश 1997 कहलाता है। इसके द्वारा भारत के राष्ट्रपति का चुनाव लड़ने के लिए प्रस्तावक और प्रस्ताव का समर्थन करने वालों की संख्या 10

से बढ़ाकर प्रत्येक के लिए 50 कर दी गई है। उपराष्ट्रपति का चुनाव लड़ने वालों के लिए प्रस्ताव और प्रस्तावक की राश्या 5 से बढ़ाकर 20 कर दी गई है। राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति का चुनाव लड़ने के लिए जमानत राशि भी 2500 से बढ़ाकर 15000 रुपये कर दी गई हैं।

कुछ खास मतदाताओं द्वारा डाक द्वारा मतदान करने का प्रावधान करने के लिए जनप्रतिनिधि कानून 1951 की धारा 60 की उपधारा (ग) जोड़ने के सम्बन्ध में संशोधन करने के लिए एक अध्यादेश जारी किया गया है। इस प्रावधान का उद्देश्य कश्मीर के विस्थापितों को बरहबोली लोकसभा के आम चुनाव में मतदान के लिए सुविधा प्रदान करना था।

जन-प्रतिनिधि (संशोधन) अधिनियम 1987 के अन्तर्गत अरुणाचल प्रदेश में 60 में से 59 मेंचालय में 60 में से 55 मिजोरम में 40 में से 39 और नागालैण्ड में 60 में से 59 सीटें अनुसूचित जनजातियों के लिए सुरक्षित की गई हैं। चुनाव आयोग ने मेंचालय में 55 नागालैण्ड अरुणाचल में 59-59 मिजोरम में 39 सुरक्षित सीटें निर्धारित की हैं।

इलेक्ट्रॉनिक मतदान मशीनों द्वारा मतदान 15 मार्च 1999 से लागू किया गया है।

संदर्भ एव टिप्पणियाँ

- 1 भारतीय संविधान अनुच्छेद 324
- 2 भारतीय संविधान अनुच्छेद 324(1)
- 3 भारतीय संविधान अनुच्छेद 324(4)
- 4 एस एस शकधर इलेक्शन कमीशन ऑफ इंडिया ऑर्गनाइजेशन एण्ड फंक्शन्स (नई दिल्ली निर्वाचन सदन 1982) अप्रकाशित
- 5 निर्वाचन आयोग के पत्र क्रमांक 511-2-85-5025 दिनांक 4 सितम्बर 1988
- इंडियन इक्सप्रेस 2 अक्टूबर 1993 पृ 1
- 7 इंडियन एक्सप्रेस 2 अक्टूबर 1993
- 8 भारतीय संविधान अनुच्छेद 19 (1 ग)
- 9 राजस्थान पत्रिका, अप्रैल 26 1985 पृ 1
- 10 भारत वार्षिकी 2000 पृष्ठ 55

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग

भारत में, सविधान में विषयो का बटवारा— केन्द्रीय सूची राज्य सूची और समवर्ती सूची के रूप में किया गया है। आरम्भ में शिक्षा राज्य सूची का विषय था। आगे चल कर इसे समवर्ती सूची का विषय मान लिया गया। शिक्षा में उच्चतर शिक्षा सरथाओ शोध और अनुसन्धान, वैज्ञानिक और तकनीकी शिक्षा सरथाओ में समन्वय और मानक निर्धारण जैसे विषय सद्य सूची में है। अतः केन्द्र सरकार इसा हंतु उत्तरदायी है। चाहे शिक्षा विषय राज्य सूची में हो या वर्तमान में समवर्ती सूची में। केन्द्र सरकार उच्चतर शिक्षा में समन्वय और मानक निर्धारण का उत्तरदायित्व 'विश्वविद्यालय अनुदान आयोग' द्वारा निर्वाह किया जाता है।

केन्द्र सरकार विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के अतिरिक्त चार अन्य अभिकरणों की सहायता से विशिष्ट क्षेत्रों में अनुसन्धान प्रयासों को प्रोन्नत करने और उनमें समन्वय स्थापित करने का कार्य भी करती है जा निम्नानुसार हैं—

- (1) भारतीय सामाजिक विज्ञान अनुसन्धान परिषद
- (2) भारतीय ऐतिहासिक अनुसन्धान परिषद
- (3) भारतीय दर्शन अनुसन्धान परिषद और
- (4) भारतीय एडवार्ड अध्ययन संस्थान।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

भारत में स्वातंत्रता से पूर्व ब्रिटिश शासनकाल में ही विश्वविद्यालयों में समन्वय और शिक्षक स्तर के निर्धारण के लिए एक अखिल भारतीय संस्था की आवश्यकता अनुभव की गई थी। सन् 1924 में लन्दन में गठित यू जी समिति की भौति अन्तर विश्वविद्यालय अनुदान बोर्ड के गठन का निर्णय कुलपतियों के सम्मेलन में किया गया। अन्तर विश्वविद्यालय अनुदान बोर्ड तत्कालीन तीन विश्वविद्यालयों— कलकत्ता मद्रास और बम्बई (वर्तमान में मुम्बई) के लिए गठित किया गया। भारत में इस प्रकार के यह अखिल भारतीय निराय की शिक्षा जगत में स्थापना का यह प्रथम प्रयास था। अन्तर विश्वविद्यालय आयोग उच्च शिक्षा की समस्याओं पर विचार करने का एक मंच था।

इस दिशा में दूसरा कदम 1945 में बनारस अलीगढ़ और दिल्ली विश्वविद्यालयों के लिये विश्वविद्यालय अनुदान समिति का गठन था। केन्द्रीय सलाहकार मंडल की

सिफारिश पर 1945 में एक सार्जेन्ट उपसमिति नियुक्त की गई थी। इस उप समिति का प्रमुख कार्य भारत में युद्धोत्तर शिक्षा विकास पर प्रतिवेदन देना था। सार्जेन्ट समिति के सुझावों पर ही विश्वविद्यालय अनुदान समिति का गठन किया गया था। सन 1946 और 1947 में स्थापित भारत के अन्य विश्वविद्यालयों को भी विश्वविद्यालय अनुदान समिति के क्षेत्राधिकार में रखा गया। विश्वविद्यालय अनुदान समिति केवल सिफारिश करने वाला निकाय था। क्योंकि इस समिति को विश्वविद्यालयों को धन राशि बांटने की शक्ति और अनुदान देने की सत्ता नहीं थी।

इस दिशा में तीसरा कदम भारत सरकार के 3 नवम्बर, 1952 के प्रस्ताव द्वारा 1953 में अन्तरिम विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का गठन था। यह वह समय था जब भारत के सम्मुख समस्या थी कि भारतीय विश्वविद्यालयों पर नियंत्रण के लिए एक आयोग गठित किया जाए या दो आयोग स्थापित किये जाए। अगर राधाकृष्णन आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करते हैं तो विश्वविद्यालय अनुदान आयोग को अनुदान वितरण का कार्य सौंपा जाएगा तथा उच्च शिक्षा में समन्वय और स्तर निर्धारण हेतु एक अन्य आयोग स्थापित करना पड़ेगा। विश्वविद्यालयों को अनुदान वितरण और उच्च शिक्षा में समन्वय और स्तर निर्धारण दोनों कार्यों के लिए केन्द्र सरकार ही उत्तरदायी है।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद भारत में विश्वविद्यालयों के लिये दो केन्द्रीय सस्थाओं की स्थापना का विचार था। प्रथम 1949 में गठित राधाकृष्णन समिति की सिफारिशों के आधार पर विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के लिये विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का गठन करना। द्वितीय 1951 में भारत सरकार ने ससद में एक विधेयक "सेन्ट्रल कौंसिल ऑफ यूनिवर्सिटी एज्यूकेशन" प्रस्तुत किया गया। यह केवल उच्च शिक्षा समन्वय और स्तर निर्धारण से सम्बन्धित था। उसमें अनुदान विश्वविद्यालयों को देने का उल्लेख नहीं किया गया था। इस विधेयक का राज्यों और तत्कालीन अन्तर विश्वविद्यालय बोर्ड ने विरोध किया। इसके बाद अप्रैल 1953 में इस विषय के विचारार्थ भारत सरकार के शिक्षा मन्त्रालय द्वारा कुलपतियों का एक सम्मेलन आयोजित किया। इस सम्मेलन में सर्व समिति से यह सिफारिश की गई कि भारत में ब्रिटिश विश्वविद्यालय अनुदान समिति के मॉडल पर एक सरथा अनुदान आबटन, उच्च शिक्षा निर्धारण और स्तर हेतु स्थापित की जाय। इस सम्मेलन की सिफारिश को मानते हुए भारत सरकार ने 1951 के विधेयक को रद्द कर दिया। उसके स्थान पर एक नया विधेयक ससद के समक्ष 1954 में रखा गया। इस विधेयक को प्रवर समिति में विचारार्थ रखा गया। प्रवर समिति की सिफारिशों को स्वीकार कर ससद ने विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम 1956 पारित किया।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम 1956 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की स्थापना का चौथा और अंतिम कदम है। वर्तमान विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का गठन इसी अधिनियम के अन्तर्गत किया गया है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग

अधिनियम 1955 को 1972 में संशोधित किया गया। संशोधित अधिनियम 1972 द्वारा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की शक्तियाँ में वृद्धि हुई। सन् 1976 में 42वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा शिक्षा को राज्य सूची के स्थान पर समवर्ती सूची में रखा गया। इस परिवर्तन में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित नहीं किया परन्तु व्यवहार में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के कार्यों में वृद्धि कर दी गई है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग - संरचना

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग एक वैधानिक निकाय है। इसकी स्थापना संसद द्वारा बना कर की गई है। भारत में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का उद्घाटन 28 दिसम्बर 1953 में मोलाना अब्दुल कलाम आज़ाद द्वारा किया गया था। उस समय यह अन्तरिम विश्वविद्यालय अनुदान आयोग कहलाता था। आयोग में पूर्णकालिक अध्यक्ष और पाँच सदस्यों का प्रावधान था। पाँच सदस्यों में से तीन सदस्य गैर सरकारी और दो सदस्य सरकारी विभागों के प्रतिनिधि थे। इसके प्रथम अध्यक्ष डा. शांति स्वरूप भटनागर थे जो उन दिनों भारत सरकार में प्राकृतिक अनुसंधान और वैज्ञानिक शिक्षा मंत्रालय के सचिव भी थे।

सन् 1955 में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग वैधानिक रूप में गठित किया गया। इस अधिनियम द्वारा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग में एक अध्यक्ष और आठ सदस्यों की नियुक्ति की गई। आठ सदस्यों में से तीन सदस्य कुलपतियों में से दो सदस्य केंद्र सारदार के अधिकारियों में से तथा 3 सदस्य रजिस्ट्रार प्रायः शिक्षकों में से नियुक्त करने का प्रावधान रखा गया था। अध्यक्ष का पदपूर्ण कालिक था। इस पद पर आसीन व्यक्ति दणतभागी था। इसके साथ अधिनियम में अध्यक्ष पद हेतु यह शर्त जुड़ी है कि वह केंद्र या राज्य सरकार का कोई अधिकारी नहीं होना चाहिए। अन्तरिम विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और 1956 के विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की संरचना में निम्नलिखित अंतर स्पष्ट दिखाई देते हैं -

- 1 अन्तरिम विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का अध्यक्ष एक सरकारी व्यक्ति (सचिव) था। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग 1956 का अध्यक्ष गैर सरकारी व्यक्ति है।
- 2 दोनों की सदस्य संख्या में अंतर है। पहले में पाँच और अंतिम में आठ सदस्य हैं।
- 3 सन् 1956 के विश्वविद्यालय आयोग में नियुक्ति प्राप्त करने वाले का क्षेत्र निश्चित है। जबकि अन्तरिम विश्वविद्यालय अनुदान आयोग में ऐसा नहीं था।

सन् 1956 का विश्वविद्यालय अनुदान आयोग 1972 में संशोधित किया गया। इस संशोधित अधिनियम का विश्वविद्यालय की संरचना पर प्रभाव पड़ा। आयोग की कुल

सदस्य सख्या अध्यक्ष सहित बारह कर दी गई। सन 1972 के सशोधित अधिनियम के अन्तर्गत विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की संरचना निम्नांकित है -

अध्यक्ष	-	1
उपाध्यक्ष	-	1
सदस्य	-	10

॥ सरकारी प्रतिनिधि 4 विश्वविद्यालय शिक्षक

4 कुलपति कृषि वाणिज्य तथा वनजानी

अभियांत्रिकी कानून मेडिकल

अन्य व्यवसायिक योग्यता वाला

कुल - 12

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के अध्यक्ष उपाध्यक्ष और सदस्यों का कार्यकाल भी निश्चित किया गया। अध्यक्ष का कार्यकाल पांच वर्ष है। उपाध्यक्ष और सदस्यों का कार्यकाल तीन वर्ष है। कोई भी पदाधिकारी अध्यक्ष उपाध्यक्ष और सदस्य अपने पद पर दो कालावधि से अधिक तक नहीं रह सकता है। सशोधित अधिनियम 1972 की धारा ॥ उपधारा (2) के अनुसार अध्यक्ष पद की नियुक्ति हेतु निम्न प्रावधान हैं-

केन्द्र सरकार द्वारा ऐसे व्यक्ति को अध्यक्ष पद पर नियुक्त किया जायेगा जो केन्द्र या राज्य सरकार का अधिकारी न हो। उपाध्यक्ष पद हेतु अधिनियम में कार्यकाल की सीमा के अतिरिक्त कोई प्रावधान नहीं है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के अन्य सदस्यों की नियुक्ति हेतु भिन्न-भिन्न प्रावधान 1972 के अधिनियम की धारा 5 उपधारा (3) में रखे गये हैं।

दस सदस्यों में से 2 सदस्य सरकारी प्रतिनिधि हैं। दोनों सदस्य किसी भी विभाग के सरकारी प्रतिनिधि हो सकते हैं। यह आवश्यक नहीं है कि वह शिक्षा एवं वित्त मंत्रालय का प्रतिनिधित्व ही करें। शेष आठ सदस्यों में से कम से कम चार सदस्य विश्वविद्यालय शिक्षक होते हैं। इस सशोधित अधिनियम के अन्तर्गत शिक्षाविदों को अधिक महत्त्व दिया गया है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग 1972 की धारा ॥ उपधारा (3) में कुलपतियों की नियुक्ति ख्याति प्राप्त शिक्षाविदों में से की जाती है। क्योंकि शेष चार सदस्यों को इसी श्रेणी में से नियुक्त करने का प्रावधान है। इन चारों सदस्यों को तीन श्रेणियों में से नियुक्त किया जाता है।

प्रथम श्रेणी में कृषि वाणिज्य तथा वन का ज्ञान रखने वाले में से

द्वितीय श्रेणी में अभियांत्रिकी कानून मेडिकल तथा अन्य विशेष योग्यता वाले व्यवसाय में से और

तीसरी श्रेणी में ख्याति प्राप्त शिक्षाविदों में से है।

सन् 1972 के संशोधित अधिनियम के अन्तर्गत की गई विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की संरचना में व्याप्त त्रुटियों की तीव्र आलोचना की गई है। संरचना की प्रमुख त्रुटियाँ निम्न प्रकार से दर्शाई गई हैं -

- 1 शिक्षाविदों का प्रतिनिधित्व अधिक है। चार शिक्षक 1 कुलपति तथा 1 शिक्षाविद को मिला दिया जाय तो आयोग में शिक्षाविदों की संख्या 10 में से 6 हो जाती है।
- 2 शिक्षा से सम्बन्धित सभी हितों का प्रतिनिधित्व समान नहीं हो।
- 3 अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के कार्यकाल में असमानता है। उपाध्यक्ष का कार्यकाल अन्य सदस्यों के समान है।
- 4 आयोग में सभी पद नियुक्ति केन्द्र सरकार करती है। अतः वह स्वतंत्र संस्था न होकर एक सरकारी संस्था दिखाई देती है और अपने नियुक्तिकर्ता के आदेशानुसार कार्य करती है।
- 5 आयोग के सदस्य के बीच कार्य बंटवारे हेतु कोई नियम नहीं है।
- 6 आयोग के सदस्यों की स्थिति अध्यक्ष उपाध्यक्ष की भाँति पूर्णकालिक नहीं है। इस स्थिति को देखते हुए संसद की लोक सेवा समिति ने कहा था कि विश्वविद्यालय अनुदान आयोग केवल दो पूर्णकालिक अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के भरोसे उच्च शिक्षा में समन्वय और स्तर निर्धारण का कार्य करता है।

आयोग की उक्त त्रुटियों को दूर करने के लिए भारत सरकार ने पुनर्निरीक्षण समिति गठित की थी। पुनर्निरीक्षण समिति ने अपने प्रतिवेदन 1977 में कई सुझाव दिये थे जिससे विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की कार्यक्षमता बढ़ायी जा सकती है। जैसे—
(1) आयोग की सदस्यता बढ़ाकर अध्यक्ष उपाध्यक्ष सहित अठारह कर दी जानी चाहिए। समिति ने अतिरिक्त सदस्यों का प्रतिनिधित्व इस प्रकार रखने का सुझाव दिया—

- (क) दो सदस्य कॉलेज शिक्षा में से
- (ख) एक सदस्य माध्यमिक शिक्षा क्षेत्र में से
- (ग) एक सदस्य ग्रामीण उच्च शिक्षा विशेषज्ञ
- (घ) एक सदस्य अनौपचारिक शिक्षा और

(च) योजना आयोग का सचिव विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का पदेन सदस्य ॥ पुनर्निरीक्षण समिति 1977 के प्रतिवेदन पर कोई निर्णय नहीं लिया गया।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम का 1984 में पुनः संशोधित किया गया। इस अधिनियम द्वारा आयोग में सदस्य संख्या अध्यक्ष उपाध्यक्ष सहित बारह हो रखी गई है। अध्यक्ष उपाध्यक्ष और 10 अन्य सदस्य आयोग की बैठकों में भाग लेते हैं। दो सरकारी प्रतिनिधि— वित्त सचिव और मानव संसाधन विकास मंत्रालय सचिव इसमें

पदेन सदस्य होंगे। शेष में से चार से कम सदस्य विश्वविद्यालय शिक्षाविद नियुक्ति के समय होने चाहिये। इसके बाद शेष सदस्यों की नियुक्ति— (1) कृषि वाणिज्य वन ज्ञान और उद्यम के क्षेत्र से (2) अभियांत्रिकी कानून मेडीकल और अन्य व्यवसायिक ज्ञान के क्षेत्र से (3) विश्वविद्यालय के कुलपति न कि विश्वविद्यालय के शिक्षाविद या छात्राति प्राप्त व्यक्ति।

सभी सदस्यों की नियुक्ति मानव ससाधन विकास मंत्रालय द्वारा की जाती है। अध्यक्ष का कार्यकाल पांच वर्ष है। उपाध्यक्ष और अन्य सदस्यों का कार्यकाल तीन वर्ष है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की बैठक माह में एक बार विभिन्न विषयों पर विचार विमर्श महाविद्यालय विकास योजनाओं शोध प्रयोजनाओं, वित्तीय और प्रशासनिक विषयों पर विचार-विमर्श हेतु आयोजित की जाती है तथा नीति सम्बन्धी निर्णय बैठक में लिए जाते हैं। नीति निर्णयों को क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व सम्बन्धित डिविजनों का है जो अध्यक्ष उपाध्यक्ष और सचिव की अध्यक्षता में कार्य करते हैं। सामान्यतः विश्वविद्यालय अनुदान आयोग शैक्षणिक विषयों को निर्णय से पूर्व विशेषज्ञ समितियों के सुपुर्द करता है। आयोग विशेषज्ञ समितियों के सुझावों के आधार पर निर्णय लेता है। कार्य सुविधा हेतु विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के निम्नलिखित क्षेत्रीय कार्यालय हैं—

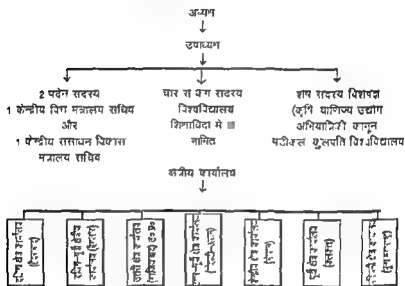
क्र.सं.	क्षेत्रीय कार्यालय का नाम	स्थान	राज्य
1	दक्षिणी क्षेत्रीय कार्यालय (एसआरओ)	हैदराबाद	आन्ध्र प्रदेश पाडीचेरी अण्डमान और निकोबार तमिलनाडु
2	पश्चिमी क्षेत्रीय कार्यालय (डब्ल्यूआरओ)	पूना	महाराष्ट्र गुजरात, गोवा दादर और नागर हवेली डमन और डयू
3	केन्द्रीय क्षेत्रीय कार्यालय (सीआरओ)	भोपाल	मध्य प्रदेश राजस्थान
4	उत्तरी क्षेत्रीय कार्यालय (एनआरओ)	गाजियाबाद	जम्मू और काश्मीर हिमाचल प्रदेश पंजाब छडीगढ हरियाणा उत्तर प्रदेश
5	उत्तरी पूर्वी क्षेत्रीय कार्यालय (एनईआरओ)	गुहाटी	असम मेघालय मिजोरम मनीपुर त्रिपुरा अरुणाचल प्रदेश नागालैंड
6	पूर्वी क्षेत्रीय कार्यालय (ईआरओ)	कलकत्ता	पश्चिमी बंगाल बिहार उड़ीसा ओर सिक्किम
7	दक्षिणी पश्चिमी क्षेत्रीय कार्यालय (एसडब्ल्यूआरओ)	बैंगलोर	केरल, कर्नाटक और तस्सदीप।

शिक्षा की राष्ट्रीय नीति के अन्तर्गत 1986 में विश्व विद्यालय अनुदान आयोग के कार्यों को सात क्षेत्रीय कार्यालयों में वितरित किया गया है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग संरचना

(1984 संशोधित अधिनियम के अनुसार दिनांक 20.6.2001 को)

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग संरचना



विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के कार्य

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम 1956 के अध्याय 3 की धारा 12 में आयोग के कार्यों का वर्णन किया गया है कि आयोग के प्रमुख कार्यों में प्रथम विश्वविद्यालय शिक्षा का विकास एवं सम्बन्ध द्वितीय विश्वविद्यालयों में शिक्षा परीक्षा और अनुसन्धान के सामान्य स्तर को बनाए रखने के लिए आवश्यक कार्यवाही करना है। आयोग अधिनियम की इसी धारा में आगे लिखा है कि इन दोनों कार्यों को करने के लिए आयोग को निम्न लिखित कार्य करने हैं—

1. आयोग कोण से विश्वविद्यालयों को अनुदान दानि पर आवंटन—विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम में वर्णित इस कार्य के लिए आयोग कई प्रकार के अनुदानों का आवंटन करता है —

(क) निर्वाह एवं विकास अथवा किसी विशिष्ट या सामान्य उद्देश्य के लिये राशी केन्द्रीय और राज्य विश्वविद्यालय आयोग से इस प्रकार की सहायता प्राप्त कर सकते हैं।

(ख) पूर्ण निर्वाह सहायता केवल केन्द्रीय विश्वविद्यालय ही प्राप्त करने के हकदार हैं। विश्वविद्यालय स्तर का दर्जा प्राप्त संस्थानों को भी आयोग अनुदान की

सहायता देता है। यह सहायता विश्वविद्यालय में शोध प्रयाजनों और विद्यालयों की जाती है।

(ग) आयोग अपने कोष में से विश्वविद्यालयों की तरह मान्य छात्र (डीम्ड यूनिवर्सिटी) की गई सरथा के विकास के लिये या किसी भी सामान्य या विशिष्ट उद्देश्य के लिये अनुदान दे सकता है।

2 विश्वविद्यालय निरीक्षण-आयोग दश में किसी भी विश्वविद्यालय के शैक्षणिक परीक्षा सम्बन्धी तथा अनुसंधान स्तर की जानकारी के लिए उस विश्वविद्यालय की सहमति से निरीक्षण कर सकता है। निरीक्षण की पूर्ण सूचना आयोग उस विश्वविद्यालय का प्रेषित करता है कि वह किन विषयों का निरीक्षण करेगा। निरीक्षण के उपरान्त आयोग अपना प्रतिवेदन तैयार करता है। उसकी प्रतिलिपि सुझावों सहित उस विश्वविद्यालय को भेज देता है। उस विश्वविद्यालय का सुझावों की क्रियान्वति के निर्देश भी दे सकता है।

3 अनुदान पर रोक-अगर कोई विश्वविद्यालय आयोग के सुझावों निर्देशों की पालना नहीं करता है, तो आयोग उस विश्वविद्यालय को कारण बताओ नोटिस जारी करता है। तदुपरान्त उसका अनुदान रोक सकता है।

4 सूचना एकत्रण-आयोग दश-विदेशों के विश्वविद्यालयों से शिक्षा तथा अन्य सम्बन्ध विषयों के बारे में आकड़े एकत्रित कर सकता है जिन्हें वह उचित समझता है।

5 विश्वविद्यालयों को परामर्श-आयोग की सिफारिश केवल विश्वविद्यालय तक ही सीमित है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के परामर्शदात्री कार्य व्यापक हैं। आयोग केन्द्र सरकार राज्य सरकार केन्द्रीय विश्वविद्यालय राज्य विश्वविद्यालय तथा अन्य उच्च स्तरित शैक्षणिक संस्थाओं को परामर्श देता है। आयोग विश्वविद्यालयों द्वारा परामर्श माँगने पर ही देता है।

आयोग परामर्श निम्न विषयों पर देता है-

- 1 भारत की संचित निधि में से विश्वविद्यालयों का सामान्य या विशिष्ट उद्देश्य हेतु अनुदान सहायता का आवंटन
- 2 नये विश्वविद्यालयों की स्थापना के लिए राज्य सरकारों का सहायता
- 3 विश्वविद्यालयों के कार्यक्रमों में विस्तार के लिए
- 4 केन्द्र सरकार या राज्य सरकार अथवा किसी भी विश्वविद्यालय द्वारा यदि कोई प्रश्न जानकारी या राय की मांग की जाय तो सम्बन्धित सत्ता को उसका प्रति उत्तर देता है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग सच सूची के माध्यम से आयोग अधिनियम 1956 में वर्णित जिम्मेदारी का निर्वाह करता है। आयोग की उच्च शिक्षा के क्षेत्र में भूमिका का वर्णन करने से पूर्व उसकी सीमाओं की जानकारी प्राप्त करना आवश्यक है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की सीमाएँ

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के अन्तर्गत सम्बद्ध विश्वविद्यालय एकात्मक विश्वविद्यालय और शिक्षण विश्वविद्यालय मान्य घोषित (डीम्ब्ड)-विश्वविद्यालय— जिनका राष्ट्रीय महत्त्व है, जैसे इंडियन इंस्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी किसी विश्वविद्यालय को सहाय्य अधिनियम द्वारा ही मान्य घोषित किया गया हो। यह सस्थान विकास सहायता विश्वविद्यालय अनुदान केयर से प्राप्त करते हैं। पूर्णरूपेण सम्बद्ध विश्वविद्यालय राजस्थान में हैं।

सभी राज्य विश्वविद्यालय (कृषि विश्वविद्यालय को छोड़कर) सभी मान्य घोषित विश्व विद्यालय।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अनुदान स्वीकृति करता है—

- (1) विश्वविद्यालय विकास के लिए
- (2) महाविद्यालय विकास के लिए
- (3) शिक्षा का स्तर सुधार सम्बन्धी परियोजनाओं के लिए और
- (4) विभिन्न स्कीमों के लिये।

केन्द्र सरकार विश्वविद्यालय अनुदान आयोग को राशि देती है। आयोग उसे विश्व विद्यालयों में आवंटित करता है। आयोग विश्वविद्यालयों को सरकार से प्राप्त राशि में से अनुदान आवंटन हेतु स्वायत्त है। आयोग, राज्य सरकार और राज्य विश्वविद्यालय के आपसी सम्बन्ध अति जटिल हैं। सभी विश्वविद्यालयों केन्द्रीय और मान्य घोषित को छोड़कर विभिन्न विधानमण्डल द्वारा अधिनियमों से स्थापित की जाती है। सन् 1904 में सप्पू समिति ने विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम में राज्यों के विश्वविद्यालय सार्वभौमिक सहाय्य की सिफारिश की थी कि राज्य को विश्वविद्यालय की स्थापना से पूर्व आयोग से परामर्श करना चाहिये। परन्तु राज्य सरकारें बिना आयोग की परामर्श के राज्य में विश्वविद्यालय स्थापित कर रही हैं।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की भूमिका

अधिनियम में वर्णित विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के कार्यों एवं सीमाओं के आधार पर आयोग की भूमिका निम्न प्रकार है—

(1) आयोग उच्च शिक्षा के लिये शीर्षस्थ एवं केन्द्रीय निराय है। आयोग केन्द्रीय शिक्षा मंत्रालय की गुंजायिश परामर्शदात्री निराय है। आयोग उच्च शिक्षा के मानक, स्तर निर्धारण एवं समन्वय हेतु कई कार्य करता है जैसे— विश्वविद्यालय पाठ्यक्रम की संरचना में परिवर्तन, इस कार्य के लिए विशेषज्ञ वन पैनल तैयार करना विशेषज्ञ समितियों का गठन करना, उच्चतर और विशिष्ट अध्ययन केन्द्रों की स्थापना चयनित विभागों हेतु विशेष सहायता कार्यक्रम चलाना शोध को प्रोत्साहन देना परीक्षा

प्रणाली में सुधार प्रस्तावित करना विश्वविद्यालय स्तर की पुस्तकें तैयार करवाना पुस्तकालय सुविधा का विश्वविद्यालय/महाविद्यालय में विकास करना।

आयोग उक्त सभी कार्य उच्च शिक्षा में समन्वय एवं मानक निर्धारण के लिये करता है।

(2) आयोग की दूसरी महत्वपूर्ण भूमिका विश्वविद्यालय का विकास करना है। आयोग उच्च शिक्षा के विकास के लिए विभिन्न विषयों जिनका सम्बन्ध विज्ञान कला सामाजिक ज्ञान, पर्यावरण अध्ययन अभियांत्रिकी प्रौद्योगिकी क्षेत्र से है के लिये अनुदान एवं सहायता प्रदान करता है।

(3) आयोग की तीसरी महत्वपूर्ण भूमिका शिक्षकों का विकास है। विश्वविद्यालय एवं महाविद्यालय के शिक्षकों की उच्च शिक्षा के क्षेत्र में अह भूमिका है। इस भूमिका के निर्वाह हेतु शिक्षकों का शैक्षणिक विकास जरूरी है। शिक्षकों के शैक्षणिक विकास के लिए आयोग सगोष्ठी परिचर्चा, ग्रीष्मकालीन वर्कशाप एवं पाठ्यक्रम सम्मेलनों के आयोजन के लिए अनुदान उपलब्ध करवाता है। आयोग शिक्षक आवास-गृहों का निर्माण करवाता है। अनुमति और ख्याति प्राप्त सेवानिवृत्त शिक्षकों के लिये योजनाएँ बनाता है। आयोग समस्त कार्यक्रमों के माध्यम से विश्वविद्यालय/महाविद्यालयों के शैक्षिक स्तर को ऊँचा उठाने का प्रयास करता है ताकि शिक्षक भावी विद्यार्थियों के उच्च शिक्षा स्तर को बढ़ाने में अपना पूर्ण योगदान दे सकें।

(4) आयोग की चौथी महत्वपूर्ण भूमिका विद्यार्थियों से सम्बन्धित है। उच्च शिक्षा का अध्ययन करने वाले विद्यार्थियों के लिये शोध छात्रवृत्तियाँ फेलोशिप कला विज्ञान तथा सामाजिक विज्ञान सभी क्षेत्रों के अध्ययन और अध्यापन के लिए प्रदान करता है। आयोग विकलांग विद्यार्थियों की उच्च शिक्षा प्राप्ति में विशेष सहायता करता है। इसके अलावा विद्यार्थियों के लिए विश्वविद्यालयों में कैंपटीन निर्माण के लिये सहायता करता है।

(5) आयोग की पाँचवी महत्वपूर्ण भूमिका महाविद्यालय और मान्य घोषित संस्थाओं का विकास करना है। आयोग स्नातक और स्नातकोत्तर विकास के लिए महाविद्यालयों और स्वायत्तशासी महाविद्यालयों के विकास के लिए सहायता देता है। आयोग मान्य घोषित विश्वविद्यालयों को भी विकास के लिए सहायता प्रदान करता है जैसे- राजस्थान में बनरसली विद्यापीठ राजस्थान विद्यापीठ जैन विश्व-भारती पिलानी का वैज्ञानिक और प्रौद्योगिकी संस्थान के अतिरिक्त अन्य स्थानों पर संचालित सभी आई आई टी संस्थान।

(6) आयोग की छठी महत्वपूर्ण भूमिका महिलाओं अनुसूचित जाति तथा जनजातियों को उच्च शिक्षा हेतु प्रोत्साहित करना है। आयोग देशभर के सभी विश्वविद्यालयों को महिला अनुसूचित जाति तथा जनजाति उच्च शिक्षा के लिये सभी प्रकार की सहायता सहयोग और सुविधाएँ मुहैया कराता है।

(7) आयोग की सातवीं महत्त्वपूर्ण भूमिका सांस्कृतिक आदान-प्रदान एवं अन्तरराष्ट्रीय सहयोग प्रदान करना है। इसके लिए आयोग विभिन्न दशों के बीच समुक्त समीक्षियों यात्राएँ फेलोशिप आदि का आदान-प्रदान करता है। इसके लिए आयोग यूनेस्को से भी सम्पर्क बनाये रखता है। यूनेस्को एक अन्तरराष्ट्रीय समूह है।

(8) आयोग की आठवीं महत्त्वपूर्ण भूमिका पत्राचार पाठ्यक्रम प्रोढ तथा सतत् शिक्षा के विकास से सम्बन्धित है। जो विद्यार्थी विश्वविद्यालयों में निरन्तर अपनी उच्च शिक्षा नहीं प्राप्त कर सकते हैं उनके लिए पत्राचार पाठ्यक्रमों का चलाने के लिए आयोग सहायता देता है। इसके अलावा प्रोढ शिक्षा और सतत् शिक्षा कार्यक्रमों के लिए भी आयोग सहायता प्रदान करता है।

आयोग और विश्वविद्यालय सम्बन्ध

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और विश्वविद्यालय दोनों ही पृथक्-पृथक् सरथाएँ हैं। दोनों का गठन व्यवस्थापिका द्वारा पारित अधिनियमों द्वारा किया जाता है। दोनों ही वैधानिक एवं स्वायत्त सरथाएँ हैं। दोनों के कार्य भी पृथक्-पृथक् हैं। अतः दोनों का आपस में कोई सीधा सम्बन्ध नहीं है। लेकिन कुछ क्षेत्र ऐसे हैं जहाँ दोनों सरथाओं को सहायगी के रूप में कार्य करना पड़ता है। इन्हीं क्षेत्रों में दोनों सरथाओं के सम्बन्ध का परीक्षण किया जा सकता है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम की धारा 12 और 13 तथा धारा 25 और 26 में इन दोनों सरथानों के सम्बन्धों पर प्रकाश डाला गया है।

आयोग और विश्वविद्यालयों के बीच के सम्बन्धों को दो व्यक्तियों के बीच का सम्बन्ध मान कर अध्ययन किया जा सकता है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग एक ऐसी सरथा है जो विश्वविद्यालयों को अनुदान देकर सहायता करता है। दूसरी ओर विश्वविद्यालय इस अनुदान सहायता को प्राप्त करता है। इस प्रकार विश्वविद्यालयों को अनुदान सहायता प्रदान करने वाला आयोग ही बन गया है और विश्वविद्यालय वह समय-समय पर निर्देश जारी करता है। आयोग अधिनियम की धारा 25 व 26 से स्पष्ट हो गया है कि आयोग विश्वविद्यालय के कार्यों की जाँच करता है तथा उनसे महत्त्वपूर्ण सूचनाएँ प्राप्त करता है। अगर कोई विश्वविद्यालय आयोग के सुझावों के अनुसार कार्य नहीं करता है। तो आयोग उस नोटिस देकर उसका अनुदान रोक सकता है। अनुदान प्राप्तकर्ता विश्व विद्यालय का स्थान उसके नीचे है न कि बराबर। ऐसी स्थिति में विश्वविद्यालय-विश्व विद्यालय अनुदान आयोग की अधीनस्थ सरथा हो जाती है।

आयोग द्वारा विश्वविद्यालय संचालन के लिये जो नियम और विनियम बनाए जाते हैं। वह विश्वविद्यालय में स्वयं प्रभावी नहीं होते हैं। विश्वविद्यालय उन नियमों को सिस्टीमाइज्ड में प्रस्तुत रखकर पारित करती है तथा प्रभावी होते हैं। व्यवहार में दाता होने

के कारण आयोग की स्थिति विश्वविद्यालयों की स्थिति से ऊपर एवं समन्वयकारी है। आयोग विश्वविद्यालयों को निर्देश जारी करने की स्थिति में है।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और केन्द्र सरकार के बीच सम्बन्ध

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग ससद द्वारा पारित अधिनियम के अन्तर्गत वैधानिक संस्था है। केन्द्र सरकार से आयोग के सम्बन्धों का वर्णन विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम में स्पष्ट किया गया है। आयोग के अध्यक्ष उपाध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा किए जाने का प्रावधान आयोग अधिनियम 1956 सशोधित 1974 1986 में किया गया है। आयोग अपने कर्मचारियों और सचिवों की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा निर्मित कानूनों के अन्तर्गत कर सकता है। यह व्यवस्था आयोग अधिनियम 1956 की धारा 10 में वर्णित है। आयोग अपने अधीन सचिवालय कर्मचारियों की नियुक्ति करने के लिए स्वतंत्र है। परन्तु इस स्वतंत्रता का उपयोग आयोग केन्द्र द्वारा निर्मित कानूनों के अन्तर्गत ही करता है। स्पष्ट है नियुक्ति के सम्बन्ध में आयोग केन्द्र सरकार पर निर्भर है।¹⁶

आयोग अधिनियम की धारा 20 में कहा गया है कि उच्च शिक्षा से सम्बन्धित नीति सम्बन्धी मामलों में आयोग को केन्द्र सरकार निर्देश देगी। आयोग अधिनियम में यह भी स्पष्ट वर्णित है अगर नीति सम्बन्धी किसी मामले में आयोग और केन्द्र सरकार में मतभेद है तो केन्द्र सरकार का निर्णय ही मान्य होगा। आयोग अधिनियम की धारा 25 व 26 केन्द्र सरकार को अधिनियम के उद्देश्यों की पूर्ति हेतु नियम और विनियम बनाने के लिए अधिकृत करती है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का गठन सचिवालय में वर्णित उच्च शिक्षा के उद्देश्य की पूर्ति के लिये केन्द्र सरकार द्वारा किया गया है। आयोग केन्द्र सरकार के अभिकरण के रूप में कार्य करता है। यह केन्द्र सरकार की भुजा है। आयोग केन्द्र सरकार द्वारा दिए गए निर्देशानुसार कार्य करने के लिए बाध्य है।

आयोग अधिनियम में यह स्पष्ट वर्णित है कि विश्वविद्यालय अनुदान आयोग प्रति वर्ष अपने कार्य निष्पादन का प्रतिवेदन केन्द्र सरकार को देगा जिसे केन्द्र सरकार ससद के दोनों सदनों में प्रस्तुत करेगी।

आयोग अधिनियम में यह भी है कि आयोग द्वारा कार्य निष्पादन हेतु आवश्यक धन राशि ससद द्वारा पारित किए जाने पर ही केन्द्र सरकार देगी। आयोग अपना वार्षिक बजट हर साल वित्तीय वर्ष आरम्भ होने से पूर्व बना कर केन्द्र सरकार को देगा। आयोग अपने व्यय का लेखा रखेगा तथा व्यय का अकंठान नियंत्रक और महालेखा परीक्षक द्वारा किया जायेगा।

अधिनियम में वर्णित धाराओं से विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का अध्ययन करने से स्पष्ट होता है कि आयोग एक स्वायत्त संस्था न होकर एक केन्द्रीय विभाग है।

सदरु एव टिप्पणियाँ

- 1 रिपोर्ट ऑन द यूजी कमेटी ऑन यू जी सी शिक्षा मंत्रालय भारत सरकार
दिल्ली 1977 पृ स 4
- 2 रिपोर्ट ऑन द यूजी कमेटी ऑन यूजी सी शिक्षा मंत्रालय भारत सरकार
दिल्ली 1977 पृ स 3
- 3 डा आर एन चतुर्वेदी यूनिवर्सिटी ग्राण्ट्स कमीशन ए स्टडी ऑफ
ऑरगनाइजेशनल फ्रेम आर जे पी अवटूबर दिसम्बर 1986 पृ स 878
- 4 रिपोर्ट ऑफ दि रिव्यू कमेटी ऑन यूजी सी शिक्षा मंत्रालय भारत सरकार
दिल्ली 1977 पृ स 84
- अमृतलाल बोहरा - मेनुअल ऑफ यू जी सी स्कीमस् एण्ड इन्स्टीट्यूशन्स
ऑफ हायर एज्यूकेशन इन इंडिया क्रैस्ट पब्लिशिंग हाउस 5-2, 16
असारी रोड दरयागज, नई दिल्ली 1997
- वही पृ स 7-8
- 7 आर एन चतुर्वेदी यूनिवर्सिटी ग्राण्ट्स कमीशन ए स्टडी ऑफ
ऑरगनाइजेशनल फ्रेम आर जे पी अवटूबर-दिसम्बर 1986 पृ स 814
- 8 वही पृ स 886



अध्याय-15

संघ लोक सेवा आयोग

आज विश्व के सभी लोकतांत्रिक देशों की यह मान्यता है कि लोकसेवाओं में भर्ती योग्यता के आधार पर होनी चाहिए और योग्यता निर्धारण का दायित्व एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष अभिकरण को दिया जाना चाहिए। यह अभिकरण विभिन्न परीक्षाओं द्वारा प्रत्याशियों की योग्यता माप कर निश्चित करे कि कौन प्रत्यासी किस सेवा के योग्य होगा। यह अभिकरण दलबन्दी भाइयारे और सरकारी दबाव से मुक्त हो तथा प्रत्यासी की योग्यता की जाच के क्षेत्र में विशेषज्ञ भी हो। भारत में सेवावर्ग प्रशासन के क्षेत्र में संघ लोक सेवा आयोग का प्रमुख कार्य है कि वह अनुपयुक्त व्यक्तियों को केन्द्रीय सेवा से बाहर रखे।

लोक सेवा आयोग की आवश्यकता

लोक सेवा आयोग की आवश्यकता के संदर्भ में प्रो.एम.वी. बायली ने अपनी पुस्तक इंडियन कार्टीदयूरान में लिखा है—“लोक सेवा आयोग का कार्य दो प्रकार का होता है— प्रथम, धूर्त लोगों को सेवा से बाहर रखना और दूसरा योग्य व्यक्तियों को सेवा में लाने का प्रयास करना।”

भर्ती हेतु लोकसेवा आयोग की आवश्यकता निम्न कारणों से होती है—

1 स्वतंत्रता की दृष्टि से—सर्वप्रथम कारण भर्ती और चयन का कार्य कार्यपालिका के नियंत्रण से पूर्णतः स्वतंत्र एवं निष्पक्ष होना चाहिए। कोई भी सरकारी विभाग या मंत्रालय या अभिकरण बिना स्वतंत्र और निष्पक्ष रह कर चयन का कार्य नहीं कर सकता है। अतः स्वतंत्र और निष्पक्ष भर्ती के लिए लोक सेवा आयोग जैसे अभिकरण की आवश्यकता है।

2 विशेषज्ञता एवं अनुभव का भुज—भर्ती और चयन का सारा कार्य एक केन्द्रीय अभिकरण को सौंपने से उसके पास अपने कार्य के विषय में विशेष क्षमता और अनुभव एकत्र हो जाता है। परिणामस्वरूप सम्पूर्ण भर्ती प्रणाली को इसका लाभ मिलता रहता है।

3 योग्यता का चयन—स्वतंत्र एवं निष्पक्ष भर्ती प्रक्रिया द्वारा यह आशा की जाती है कि उपलब्ध प्रत्याशियों में से योग्यतम का ही चयन किया जा सकेगा।

4 सेवाओं में कुशलता—लोक सेवा आयोग निष्पक्ष दृष्टिकोण अपना कर प्रशासन में अकुशल, धूर्त और भ्रष्ट लोगों को प्रवेश से रोककर योग्य कुशल और निपुण लोगों को सेवा में प्रवेश देकर प्रशासन की कुशलता सुनिश्चित करता है।

४ श्रेष्ठ परामर्श—संघाओं के विषय में लोक सेवा आयोग सरकार को समय-समय पर स्वतंत्र और श्रेष्ठ परामर्श देता है। यह कार्य पृथक् और स्वतंत्र आयोग द्वारा ही सम्भव हो सकता है।

6 भारत जैसे देश के लिए अति आवश्यक—भारत भौगोलिक दृष्टि से एक विशाल देश है। जहाँ अनगिनत जाति भाषा वर्ग के लोग रहते हैं। ऐसे में भर्ती प्रक्रिया पर अनेक प्रकार के दबाव का पड़ना स्वाभाविक है। उस पर विजय पाने के लिए संविधान में एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष आयोग के गठन का प्रावधान किया गया है।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

भारत में लोक सेवा आयोग की स्थापना के विचार का उल्लेख 5 मार्च सन् 1919 में भारतीय सुधार पर दिए गए एक आवश्यक प्रपत्र में निम्नलिखित रूप में किया गया था—

“अधिकांश राज्यों में जहाँ कि उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो गई है, इस बात की आवश्यकता अनुभव की जाती रही है, कि कुछ स्थायी कार्यालयों की स्थापना करके राजनीतिक प्रभाव से लोकसंघाओं को सुरक्षित बनाया जाय। इन कार्यालयों का मुख्य कार्य सेवा के मामले में नियम-विनियम बनाना है। वर्तमान समय में अभी हम इस स्थिति में तो नहीं हैं कि भारत में एक लोकसेवा आयोग की स्थापना के कार्यों को आगे बढ़ाया जाय परन्तु हम यह अनुभव अवश्य करते हैं कि यह सम्भावना अथवा आशा है कि ये संघाध्य अधिकाधिक मंत्रीय नियंत्रण में आ सकती हैं अतः इसे नियंत्रण से बचाने के लिए एक ऐसी निकाय की स्थापना का दृढ़ आधार प्रस्तुत होता है।”

इस प्रकार सर्वप्रथम भारत सरकार अधिनियम 1919 में एक लोक सेवा आयोग की स्थापना की आवश्यकता पर विचार किया गया परन्तु इस अधिनियम के लागू होने के तुरन्त बाद लोक सेवा आयोग का निर्माण नहीं किया गया था।

भारत में लोक सेवाओं के सम्बन्ध में नियुक्त शाही आयोग जिसके अध्यक्ष फर्नहगली थे अपने प्रतिवेदन में एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष लोक सेवा आयोग के बारे में 1924 में कहा था—

“जहाँ कहीं भी लोकतंत्रीय सरकारें वर्तमान में हैं उनके अनुभव से यही पता चलता है कि कुशल लोक सेवा की प्राप्ति के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि जहाँ तक सम्भव हो सके उसका राजनीतिक अथवा वैयक्तिक प्रभाव से मुक्त रखा जाय और उसे स्थिरता तथा सुरक्षा की स्थिति प्रदान की जाय जो कि ऐसे कुशल तथा निष्पक्ष साधन के रूप में इसका सफल संचालन के लिए अनिवार्य होती है। जिसके द्वारा सरकार चाहे वे कौन भी राजनीतिक विचारधारा की क्यों न हो अपनी नीतियों को क्रियान्वित करती रहे, और आयोग के कार्य क्षेत्र में वे किसी भी प्रकार का कोई व्यवधान उपरिष्ठा नहीं करे। जिन देशों में इस सिद्धान्त की उष्ठा कर दी गई है और इस सिद्धान्त के स्थान पर लूट छत्ताट प्रणाली लागू है वहाँ उसका स्वाभाविक परिणाम एक अकुशल और

असंगठित लोक सेवा के रूप में सामने आया है और ग्रन्थचार भी अनियंत्रित रूप से बढ़ा है। अमेरिका में अब लोक सेवाओं की भर्ती पर नियंत्रण लागू करने के लिए एक लोक सेवा आयोग गठित किया गया है। भारत के लिए ब्रिटिश साम्राज्य के आधिपत्य में शायद अधिक उपयुक्त एवं लाभदायक निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। कनाडा आस्ट्रेलिया तथा दक्षिण अफ्रीका में अब सरकारी लोक सेवा अधिनियम बने हुए हैं जो लोक सेवाओं की स्थिति तथा नियंत्रण का नियमन करते हैं और उन सबका सामान्य लक्षण है— एक लोक सेवा आयोग का गठन जिसे कि अधिनियमों के प्रबन्ध का कार्य सौंपा गया है।

सन् 1919 में भारत सरकार अधिनियम और 1924 के ली आयोग द्वारा व्यक्त विचारों के आधार पर 1926 में भारत में सर्वप्रथम अखिल भारतीय तथा उच्च सेवाओं के लिए केन्द्रीय लोक सेवा आयोग स्थापित किया गया। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में यही व्यवस्था बनाए रखी गयी। लोक सेवाओं की भर्ती करने के लिए केन्द्रीय स्तर पर राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग तथा राज्यों में तत्सम्बन्धी लोक सेवा आयोगों की स्थापना की व्यवस्था भारतीय संविधान के अनुच्छेद 315 में स्पष्ट रूप से की गई है।

आयोग का गठन

इस समय राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग में अध्यक्ष (चैयरमन) के अलावा दस सदस्य हैं। आयोग का कार्यालय नई दिल्ली में धौलपुर हाउस में स्थित है। सभापति (चैयरमन) और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। ये नियुक्तियों राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल के परामर्श पर करता है। आयोग के सदस्यों की संख्या राष्ट्रपति निर्धारित करता है। लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति के सदर्थ में संविधान में प्रावधान है कि जहाँ तक सम्भव हो कम से कम आधे सदस्य ऐसे होने चाहिए जो राज्य तथा केन्द्र सरकार के सेवा में दस वर्षों तक रहे हों। इस उपबन्ध का अभिप्राय यह निश्चित करता है कि आयोग के सदस्य अनुभवी व्यक्ति हों तथा आयोग एक विशेषज्ञ संस्था के रूप में कार्य कर सके। दूसरे आधे भाग में कौन लोग हों इसके बारे में संविधान में कोई निर्देश नहीं दिया गया है।

संविधान में लोक सेवा आयोग के सदस्यों की सेवा-सुरक्षा तथा विशेषाधिकारों का उल्लेख है जिनके द्वारा आयोग को बाहरी प्रभावों से मुक्त रखने का प्रयास किया गया है। यह उल्लेख निम्नलिखित रूप में है—

(1) संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि लोक सेवा आयोग के सदस्य अपने पद ग्रहण करने की तारीख से 6 वर्ष तक की अवधि तक अथवा 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक जो भी इनमें से पहले हो नियुक्त किए जाएंगे।

(2) आयोग के सदस्यों की सेवा शर्तों में उनकी नियुक्ति के पश्चात् ऐसा कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकेगा जो कि उसके लिए अलामकारी सिद्ध हो।

(3) आयोग के सदस्यों को कुछ विशिष्ट कार्यों के आधार पर उच्चतम न्यायालय के परामर्श से राष्ट्रपति की आज्ञा द्वारा हटाया जा सकता है। लोक सेवा आयोग

का समापति (चेयरमैन) अथवा कोई भी सदस्य दुराचार के आधार पर राष्ट्रपति द्वारा हटाया जा सकता है। दुराचार को प्रमाणित करने की प्रक्रिया भी संविधान द्वारा निश्चित की गई है। संविधान के अनुच्छेद 145 द्वारा निर्धारित प्रक्रियानुसार जाच का कार्य न्यायालय द्वारा किया जाता है। जाच पूर्ण होन तक राष्ट्रपति सदस्य का आयोग से निलम्बित कर सकता है।

राष्ट्रपति निम्न आधारों पर लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों का अपदस्थ कर सकता है— यदि

(क) वह दिवानिया हो

(ख) वह अपने कार्यकाल में कोई अन्य संवैधानिक कार्य स्वीकार कर लेता है

(ग) राष्ट्रपति की सम्मति में वह व्यक्ति मानसिक या शारीरिक दुर्बलता के कारण अपने पद पर कार्य करने में असमर्थ हो गया है

(घ) अनुच्छेद 317 के अनुसार यदि भारत सरकार या किसी अन्य सरकार द्वारा या इसके वारस किए गए किसी सदस्य या करार से लोक सेवा आयोग के चेयरमैन या किसी सदस्य का सम्बन्ध हो तो उसे दुराचार समझा जायगा इस आधार पर उस पदव्युत्त किया जा सकता है।

(4) राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग का चेयरमैन भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन किसी भी नौकरी के लिए अपात्र होगा।

(5) राज्य लोक सेवा आयोग का सभापति राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग के सभापति या सदस्य के रूप में अथवा अन्य किसी राज्य के लोक सेवा आयोग के सभापति के रूप में नियुक्त किए जा सकते हैं।

(6) राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग का कोई भी सदस्य राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग के सभापति (चेयरमैन) के रूप में अथवा किसी भी राज्य के लोक सेवा आयोग के सभापति (चेयरमैन) नियुक्त किए जा सकते हैं। जैसा कि डा. भीमराव अम्बेडकर ने संविधान सभा में कहा था कि— “राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों को कार्यपालिका से स्वतंत्र रहने का एक तरीका यह है कि उन्हें एस. किसी भी पद से मुक्त कर दिया जाय जिनके माध्यम से कार्यपालिका द्वारा उन्हें अपने पद से विलगित किए जाने की सम्भावना हो।”

(7) लोक सेवा आयोग के सदस्यों की स्वतंत्रता की एक अन्य महत्वपूर्ण व्यवस्था संविधान का अनुच्छेद 322 है। जिसमें स्पष्ट रूप से यह घोषणा की गई है कि आयोग के लोग भारत की सचित निधि से किए जाएँगे।

वेतन तथा सेवा शर्तें

आयोग के सदस्यों के वेतन एवं भत्ता एवं अन्य शर्तों वगैरह निर्धारण राष्ट्रपति द्वारा किया जाता है। किसी सदस्य के वेतन वृद्धि तथा सेवा की अन्य शर्तों वगैरह उसके सेवा काल में बदला नहीं जा सकता। राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग के चेयरमैन का 9000 रुपये तथा सदस्यों का 8000 रुपये मासिक वेतन मिलता है। अपनी कार्यवाही की सहायता के

बाद आयोग के सदस्य कोई अन्य कार्य नहीं कर सकते हैं और न ही भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन कोई नियुक्ति पा सकते हैं। डा. एम. मुताल्लिब के अनुसार—“इस प्रतिबन्ध का जनता पर गम्भीर मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ा है और आयोग के सदस्यों का विशेष सम्मान इस कारण करती है क्योंकि जनहित के लिए वे भावी पदों का त्याग करते हैं।” इसके अतिरिक्त उन्हें आवास कार, टेलिफोन आदि की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। आयोग के सदस्यों के वेतन भत्ते एवं प्रशासकीय व्यय भारत सरकार की सचिव निधि पर आधारित हैं। इन पर ससद में मतदान नहीं होता है।

पेंशन

जुलाई 1964 तक सघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य की सेवा समाप्ति के पश्चात पेंशन का कोई प्रावधान नहीं था। पहले सरकारी सेवा में रहे अध्यक्ष या सदस्य को ही पेंशन मिलती थी। सरकारी सेवा में न रहे आयोग के सदस्य को जुलाई 1964 से पेंशन का हकदार बना दिया गया लेकिन इसके लिए पूर्व शर्त यह है कि अध्यक्ष/सदस्य ने कम से कम 3 वर्ष का कार्यकाल अवश्य पूर्ण कर लिया हो। जिन सदस्यों को राष्ट्रपति द्वारा कार्यकाल पूर्ण होने से पूर्व पदच्युत कर दिया जाता है और जो आयोग में तीन वर्ष का समय भी पूर्ण नहीं कर पाते हैं उन्हें पेंशन नहीं दी जाती है। यदि सघ लोक सेवा आयोग के सदस्य राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष बन जाते हैं तो उस दौरान भी उन्हें पेंशन नहीं दी जाती है।

लोक सेवा आयोग के कार्य एवं शक्तियाँ

दिभिन्न देशों में लोक सेवा आयोग के कार्य भिन्न-भिन्न हैं तथापि मोटे तौर पर इन्हें तीन भागों में बाटा जा सकता है—

- 1 नियुक्ति के लिए उम्मीदवारों का ध्यान तथा इससे सम्बन्धित कार्य,
- 2 पदोन्नति अनुशासन सम्बन्धी मामले तथा अपीलों की सुनवाई और
- 3 वेतन तथा मजदूरी का निर्धारण पदों का वर्गीकरण।

भारत में लोक सेवा आयोग को मुख्यतः प्रथम वर्ग के कार्य सौंपे गये हैं तथा द्वितीय वर्ग के कार्य विभागों को परन्तु इस वर्ग के कार्यों के बारे में भी आयोग का परामर्श आवश्यक है। भारतीय सविधान के अनुच्छेद 320 के अनुसार लोक सेवा आयोग को निम्नलिखित कार्य सौंपे गये हैं—

- 1 सघ तथा राज्य सेवाओं में नियुक्तियों के लिए परीक्षाओं का आयोजन करना
- यदि दो या अधिक राज्य आयोग को संयुक्त नियोजन अथवा भर्ती के लिए आग्रह करें तो राज्यों को इस प्रकार की योजना बनाने में सहायता करना।
- 3 सघ तथा राज्य सरकारों का निम्नलिखित विषयों पर आयोग से परामर्श करना अपेक्षित है—

(क) लोक सेवाओं में भर्ती के तरीकों के बारे में सभी मामले

(ख) लोक सेवाओं में नियुक्ति और पदों के लिए अपनाए जाने वाले सिद्धान्तों पर और एक सेवा से दूसरी में स्थानान्तरण और पदोन्नति के मामलों पर

(ग) अनुशासनात्मक मामले

(घ) कानूनी खर्च की प्रतिमूर्ति

(च) शाराकीय सेवा में रहते हुए घायल हो जाने के कारण पैशन देने के मामले।

अन्य कोई ऐसा मामला जो कि राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा विशेष रूप से उसे

सौंपा जाय।

डा मुतालिब ने अपनी पुरतक राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग में आयोग के कार्यों को तीन श्रेणियों में विभक्त किया है—

1 कार्यकारी

2 नियामक, और

3 अर्द्ध-न्यायिक।

परीक्षाओं के माध्यम से लोक महत्त्व के पदों पर प्रत्याशियों का चयन करना आयोग का कार्यकारी कार्य है। भर्ती की पद्धतियों तथा नियुक्ति, पदोन्नति एवं विभिन्न सेवाओं में स्थानांतरण आदि आयोग के नियामक प्रवृत्ति के कार्य हैं। लोक सेवाओं से सम्बन्धित अनुशासन के मामलों पर परामर्श देना आयोग का अर्द्धन्यायिक कार्य है।

लोक सेवा आयोग के कार्यों के सदर्थ में लोक सेवा आयोग के भूतपूर्व अध्यक्ष डा किदवाई ने लिखा है— “वास्तव में सच लोक सेवा आयोग विभिन्न सगठित सेवाओं में भर्ती के लिए सलाहकार के माध्यम से चयन करता है, सेवा के नियमों और विनियमों के बारे में सरकार को परामर्श देता है, विभिन्न पदों और सेवाओं के लिए भर्ती के नियम बनाता है, नयी सेवाओं का गठन करता है, पदोन्नति के लिए सिद्धान्त बनाता है, नागरिक कर्मचारियों के अनुशासनात्मक मामलों पर और नागरिक कर्मचारियों द्वारा भारत के राष्ट्रपति को की गई अपीलें, स्मारकों और याचिकाओं के मामले में परामर्श देता है। लोक सेवा आयोग के कार्य शक्तियों के प्रमुख स्रोत हैं—

1 ससद द्वारा पारित कानून,

2 सचिवालय,

3 कार्यपालिका आदेश, और

4 परम्परा।

सचिवालय की धारा 321 के अन्तर्गत ससद कानून बनाकर आयोग के कार्यों में वृद्धि कर सकती है। यदि ससद उचित समझे तो किसी भी स्थानीय प्राधिकार निकाय अथवा लोक संस्था के कार्मिक प्रशासन के आयोग के अधिकार सीमा में ला सकती है। दिल्ली नगर निगम के अधिनियम में यह प्रावधान रखा है कि निगम के उच्च पदों पर भर्ती सच लोक सेवा आयोग द्वारा कराई जाय।

सचिवालय की धारा 318 और 320 के तहत सरकार न आदेश पारित कर आयोग की सेवाओं का सदुपयोग किया है। आयोग कुछ कार्य परम्परा के अन्तर्गत पर करता आ रहा है। अन्य सेवाओं और वैज्ञानिक तथा तकनीकी विशेषज्ञों के पूल में भर्ती का कार्य सचिवालय के तहत न होकर मात्र परम्परा द्वारा सम्पन्न होता आ रहा है। सन् 1986 से

वैज्ञानिक कर्मियों की नियुक्ति सघीय लोक सेवा आयोग के समक्ष प्रस्तुत कर दी गई है। अब यह नियुक्तियों वैज्ञानिक विभाग स्वयं करते हैं। फिर भी कर्मिक प्रशासन विषय के साधारण सिद्धान्तों जैसे— आरक्षण समुक्त सत्ता, श्रेणी तथा पदों की रिक्रूता की अधिसूचना आदि का विभागों द्वारा अनुसरण किया जाता है।

सरकारी अधिसूचना के अनुसार वैज्ञानिक पदों को कहलाये जायेंगे किन्तु न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता विज्ञान में स्नातकोत्तर डिग्री या इसी नियम, अथवा, चिकित्सा या फिर इसी प्रकार के विषय में डिग्री हो।

लोक सेवा आयोग के कर्मचारी

लोक सेवा आयोग के कर्मचारियों के सम्बन्ध में सविधान निर्मात्री सभा में कहा गया था कि उच्च और सर्वोच्च न्यायालयों के लिए कर्मचारियों की पृथक व्यवस्था की जायें। लोक सेवा आयोग के लिए पृथक कर्मचारी की व्यवस्था की जानी चाहिए। आयोग को अपने कर्मचारियों की भर्ती करने और उनकी सेवा शर्तें निर्धारित करने का अधिकार भी दिया जाना चाहिए। सविधान निर्मात्री सभा के इस विचार को अस्वीकार करते हुए भारतीय सविधान लोक सेवा आयोग के कर्मचारियों की सख्या और सेवा शर्तें निर्धारित करने का अधिकार राष्ट्रपति को देता है। यह परम्परा चली आ रही है कि राष्ट्रपति लोक सेवा आयोग के कर्मचारियों की सेवा शर्तें निर्धारित करते समय लोक सेवा आयोग से परामर्श अवश्य करते हैं। आयोग के कर्मचारियों की नियुक्ति का अधिकार आयोग के पास है। आयोग कार्यालय के समस्त उच्च पदों पर नियुक्तियों आयोग के अध्यक्ष द्वारा की जाती हैं। आयोग में एक सचिव कुछ अतिरिक्त सचिव अधिकारी और कर्मचारी होते हैं जिनकी सख्या राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित की जाती है। आयोग के अध्यक्ष को भारत सरकार के एक आदेशानुसार कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं जिसके अधीन कुछ स्थायी और अस्थायी पदों की स्वीकृति देते हैं।

आयोग का कार्यालय कर्मचारियों के सम्बन्ध में केन्द्रीय सचिवालय का एक भाग माना जाता है। इस स्थिति द्वारा आयोग के कर्मचारियों को पदोन्नति हेतु केन्द्रीय सचिवालय में अवसर मिलता रहता है। केन्द्रीय सचिवालय के कर्मचारी भी आयोग कार्यालय में आते रहते हैं। आयोग का कार्यालय कार्यकुशलता विशिष्टता तथा विभिन्न स्तर पर विभिन्न वर्गों के अधिकारियों व कर्मचारियों में उत्तरदायित्व की भावना बढ़ाने के उद्देश्य से निम्नलिखित सभागों में विभक्त है—

- 1 प्रशासनिक सभाग,
- 2 भर्ती सभाग,
- 3 परीक्षा सभाग
- 4 लेखा सभाग,
- 5 विधि सभाग,
- 6 शोध सभाग

7. नेट संभाग और जे आर एफ परीक्षा

8. गोपनीय।

1. प्रशासनिक सभाग—यह सभाग संस्थापन तथा निरीक्षण विभागों में बांटा गया है। संस्थापन विभाग सभी अधिकारियों तथा कर्मचारियों की सेवा शर्तें निर्धारित करने के लिए उत्तरदायी है। निरीक्षण विभाग का कार्य सुरक्षा व्यवस्था आपूर्ति भंडार की देखभाल अभिलेख की व्यवस्था आदि है।

2. भर्ती सभाग—आयोग का सबसे महत्वपूर्ण कार्य एवं दायित्व भर्ती का है। इस दृष्टि से भर्ती सभाग महत्वपूर्ण है। विभिन्न पदों के लिए आयोजित परीक्षाओं के आवेदन-पत्र प्राप्त करना तत्सम्बन्धी अभिलेख रखना परीक्षा की कार्यवाही करना तथा साक्षात्कार परिणाम तैयार करना इस सभाग के कार्य हैं। विभागीय पदोन्नति के लिए भी यही सभाग उत्तरदायी है।

3. परीक्षा सभाग—सभी प्रकार के परीक्षा सम्बन्धी कार्यों के कुशलतापूर्वक संचालन के लिए उत्तरदायी है। परीक्षा सम्बन्धी सभी कार्य निर्धारित पद्धति के अनुसार किये जाते हैं। परीक्षा सम्बन्धी सुधार कार्यक्रम साक्षात्कार तथा सवीक्षा कार्यों के समन्वय के लिए भी यही विभाग उत्तरदायी है। सद्यः लोक सेवा आयोग का परीक्षा सभाग 1993 से सतीश चन्द्र समिति के सुझावानुसार परीक्षाओं का आयोजन कर रहा है। सभाग सिविल परीक्षा, नेट आदि परीक्षाओं के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी है।

4. लेखा सभाग—इस सभाग का मुख्य कार्य आयोग का बजट बनाना तथा काम-धन्य का हिसाब किताब रखना है।

5. विधि सभाग—आयोग से सम्बन्धित न्यायालय में मामले, अपील इत्यादि की कार्यवाही करने के लिये जिम्मेदार है।

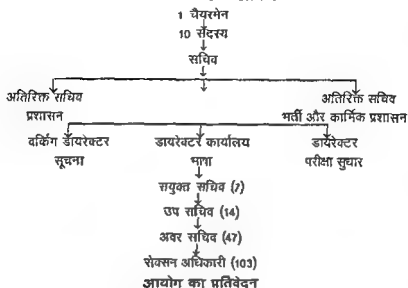
6. शोध सभाग—भर्ती तथा परीक्षा प्रक्रिया में समय के अनुसार निरन्तर सुधार की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में शोध कार्य व सुधार से सम्बन्धित सुझावों के लिए शोध सभाग स्थापित किया गया है। यह सभाग आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन भी तैयार करता है।

7. नेट सभाग और जे आर एफ परीक्षा—नेट (नैशनल लेवल एज्यूकेशनल टेस्ट) और जे आर एफ (जूनियर रिसर्च फेलोशिप) परीक्षा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की योग्यता परीक्षाएँ हैं। जो विश्वविद्यालय/महाविद्यालय आचार्य पात्रता परीक्षा है। इस परीक्षा का आयोजन नेट सभाग करता है।

8. गोपनीय सभाग—परीक्षा से सम्बन्धित उत्तर पुस्तिका की जांच करवाने का कार्य परिणाम तैयार करना परिणाम निकलने तक उस गोपनीय रखना इस सभाग का प्रमुख कार्य है।

संघीय लोक सेवा आयोग की संरचना निम्नलिखित रूप में होती है—

संघीय लोक सेवा आयोग



आयोग संवैधानिक कर्तव्यों के अन्तर्गत अपना प्रशासनिक वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है। सन् 1950 से लेकर 2000 तक लोक सेवा आयोग ने 50 प्रतिवेदन राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किये हैं। लोक सेवा आयोग अपने प्रतिवेदन के साथ कुछ आवश्यक सुझाव भी देता है। राष्ट्रपति सरकार के उत्तर के साथ लोक सेवा आयोग के वार्षिक प्रतिवेदन को संसद के सम्मुख प्रस्तुत करता है। प्रतिवेदन पर संसद में विचार-विमर्श होता है। प्रतिवेदन में उन मामलों का उल्लेख होता है जिनमें सरकार द्वारा आयोग की सिफारिशों की अवहेलना की गई है। वार्षिक प्रतिवेदन सरकार के मनमाने तरीके से कार्य करने पर अंकुश लगाता है। संघ लोक सेवा आयोग ने न केवल सरकार द्वारा की जाने वाली अनियमित नियुक्तियों का विरोध ही किया है वरन् आयोग ने निडरता से अपने वार्षिक प्रतिवेदनों में ऐसे मामलों पर प्रकाश डाला है। उदाहरणार्थ— 1971-72 के वार्षिक प्रतिवेदन में संघीय लोक सेवा आयोग ने स्पष्ट शिकायत की है कि सरकार ने अनियमित नियुक्तियों के सम्बन्ध में आयोग से सलाह तक नहीं ली। आयोग ने अपने बत्तीसवें प्रतिवेदन में आरोप लगाया था कि आयोग द्वारा चयनित होने के बाद भी उम्मीदवारों को नियुक्ति नहीं मिलती है। आयोग ने इसी प्रतिवेदन में उल्लेख किया था 'आयोग द्वारा चयनित उम्मीदवारों को नियुक्ति आदेश भेजने में मंत्रालय/विभाग विलम्ब करते हैं। कारण पूछे जाने पर आयोग को अवगत कराया जाता है कि इन उम्मीदवारों का स्थापन पूरा नहीं हुआ था। आयोग का विचार है कि अनिश्चित काल तक उम्मीदवारों

को नियुक्ति आदेशों की प्रतीक्षा में रखना न्याय संगत नहीं है। अनुभव यह सिद्ध करता है कि इस प्रकार के आसाधारण विलम्ब के कारण उम्मीदवार अन्यत्र नियुक्ति पा जाते हैं और सरकार योग्य पात्रों को उच्च पदों पर नियुक्त करने से वंचित रह जाती है। जिससे आयोग का चयन में किया गया सारा प्रयास और व्यय निरर्थक हो जाता है।

आयोग का सुझाव है कि नियुक्ति के लिए स्वीकृति प्राप्त होने के 60 दिन के अन्दर नियुक्ति प्रस्ताव भेज दिये जाय। सन 1989-90 के प्रतिवेदन में आयोग का छद्म के साथ कहना पड़ा है कि आयोग द्वारा अनुमोदित भर्ती नियमों को अधिसूचित करने में सरकार की ओर से असाधारण विलम्ब होता है। आयोग द्वारा अपने प्रतिवेदन में ऐसी शिकायतों का उल्लेख करने से कई बार सम्बन्धित मंत्रालयों/विभागों को सरसद में तथा सरसद के बाहर आलोचना का शिकार होना पड़ा है।

संघीय लोक सेवा आयोग की राय को मानने के लिए सरकार बाध्य नहीं है, लेकिन आयोग की राय के विपरीत काम करने में असुविधा अवश्य है। अतः सरकार द्वारा आयोग के अधिकांश सुझावों को माना गया है। गिने चुने विषयों पर ही सरकार ने आयोग के परामर्श को अस्वीकार भी किया है। यह उल्लेख स्वयं आयोग ने अपने सैतिसवें वार्षिक प्रतिवेदन में किया है। यदि प्रशासकीय विभाग आयोग की सिफारिश की अपहेलना करना चाहता है तो यह मामला मन्त्रिमण्डल द्वारा गठित नियुक्ति समिति में रखा जाता है। इस समिति की राहमति पर ही आयोग के परामर्श के विरुद्ध काम किया जा सकता है अन्यथा नहीं। जब तक कि प्रशासकीय विभाग ऐसा कोई ठोस तर्क आयोग द्वारा प्रस्तुत परामर्श के विरुद्ध न दे सके जो इस नियुक्ति समिति को स्वीकार हो, तब तक परामर्श की अपहेलना नहीं की जा सकती है। सामान्यतः आयोग की सिफारिशों के अनुसार ही सरकार कार्य करती है।

संघीय लोक सेवा आयोग की भूमिका

आयोग की भूमिका अपने कार्य सम्पादन को निम्नलिखित रूपों में दायित्व के साथ पूरा करता है—

1 सिविल सेवा भर्ती हेतु प्रतियोगी परीक्षाओं का आयोजन—संघीय लोक सेवा आयोग का प्रमुख कार्य सिविल सेवा हेतु भर्ती है। आयोग इस कार्य को प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा पदोन्नति द्वारा या स्थानांतरण द्वारा करता है। प्रत्यक्ष भर्ती हेतु लिखित परीक्षा या साक्षात्कार या दोनों पद्धतियों को अपनाया जाता है। विभिन्न सेवाओं के लिए यह परीक्षा वर्ष में एक बार आयोजित की जाती है। प्रत्याशियों का चयन भारत सरकार के मंत्रालयों से प्राप्त सूचना के आधार पर आयोग द्वारा किया जाता है।

2 साक्षात्कार द्वारा भर्ती—स्थापित सेवाओं के अतिरिक्त केन्द्र सरकार के पास भारी संख्या में पद हैं जिन पर नियुक्तियों की जानी है और यह नियुक्तियाँ साक्षात्कार द्वारा की जाती हैं। प्रतिवर्ष लगभग तीन हजार पद साक्षात्कार द्वारा भरे जाते हैं। साक्षात्कार मंडलों की अध्यक्षता आयोग या अध्यक्ष या सदस्य करते हैं। मंडल में एक विशेष योग्य

व्यक्ति सलाहकार के रूप में और सम्बन्धित मंत्रालय का प्रतिनिधि उपस्थित रहता है। निर्णय सभी की राय से लिया जाता है। अगर कभी किसी नियुक्ति के सदर्थ में मतभेद होता है जिसकी सम्भावना कभी-कभी होती है तो अध्यक्ष का निर्णय अंतिम रूप से मान्य होता है।

3 पदोन्नति द्वारा भर्ती-भर्ती का दूसरा तरीका पदोन्नति द्वारा भर्ती है। इस तरीके को अखिल भारतीय सेवाओं केन्द्रीय सेवाओं और अन्य केन्द्र द्वारा नियंत्रित सेवाओं के लिये काम में लाया जाता है। सरकारी कर्मचारियों की नैतिकता बनाये रखने की रुचि से और व्यक्ति में सेवा के प्रति कर्तव्यनिष्ठा और समर्पित भावना दोनों को बनाये रखने के लिए पदोन्नति का प्रावधान सेवा नियमों में रखा गया है। आयोग द्वारा नियंत्रित सेवाओं का एक निश्चित प्रतिशत नीचे से पदोन्नति द्वारा भरा जाता है। यह कार्य विभागीय पदोन्नति समितियों द्वारा किया जाता है। पदोन्नति समितियों की अध्यक्षता लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष या कोई सदस्य करता है। समिति की कार्यवाही को अनुमोदन के लिये जब कभी आवश्यक हो आयोग को भेजा जाता है। पदोन्नति समिति की सिफारिशों को आयोग द्वारा अनुमोदित होने पर ही सरकार स्वीकृति प्रदान करती है।

4 सिविल सेवाओं के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही-राष्ट्रपति किसी सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने से पूर्व आयोग से परामर्श करता है। आयोग अनुशासनात्मक कार्यवाही के विरुद्ध अपील पिटीशन या मीमो के आदेश जो राष्ट्रपति के अधीनस्थ किसी अधिकारी द्वारा जारी किया गया है जारी करने से पूर्व राष्ट्रपति से परामर्श करता है।

5 स्थानांतरण और अदायगी सम्बन्धी मामले-सघीय लोक सेवा आयोग सरकार को कर्मचारी के एक सेवा से दूसरी सेवा में स्थानांतरण के मामलों में परामर्श देता है। सिविल सेवा के अनुच्छेद 320 (3) (डी) कर्मचारी के कानूनी अदायगी के मामलों में निर्णय करने का अधिकार सघ लोक सेवा आयोग को देता है। आयोग सरकार को प्रत्येक मामले के कारणों और कितनी राशि अदा करनी चाहिए के सम्बन्ध में परामर्श देता है।

6 अर्द्ध-स्थायित्व सम्बन्धी मामले-सिविल सेवा नियम 1949 में स्पष्ट लिखा है कि तीन वर्ष की सेवा पूर्ण कर लेने पर कर्मचारी अर्द्ध-स्थायी माना जाता है। सरकार आयोग के परामर्श पर ही किसी कर्मचारी को अर्द्ध-स्थायी मानती है जहाँ कहीं प्रत्यक्ष भर्ती का प्रश्न आयोग के क्षेत्राधिकार में है।

7 अस्थायी नियुक्तियाँ और पुनः सेवा-अस्थायी नियुक्तियाँ करते समय आयोग से परामर्श किया जाता है। अस्थायी नियुक्तियाँ एक निश्चित अवधि के लिए की जाती हैं और उनकी सूचना आयोग को भेजी जाती है। अगर किसी व्यक्ति की नियुक्ति को आगे निरन्तर बनाये रखना है तो पुनः आयोग से परामर्श किया जाता है। अवकाश प्राप्त कर्मचारियों/अधिकारियों को पुनः सेवा में लेने के लिए भी लोक सेवा आयोग का परामर्श जरूरी है।

संविधान में एक महत्त्वपूर्ण प्रावधान लोक सेवा आयोग के परामर्श के लिए विशेष आदेश की आवश्यकता है—

सर्वप्रथम ससद आयोग के कार्यों में वृद्धि कर सकती है। किसी भी स्थानीय सेवा स्थायित्व संस्थान की सेवाओं पर पुनर्विचार का अधिकार आयोग को दे सकती है।

द्वितीय राष्ट्रपति नियुक्ति के लिए पिछड़ वर्ग अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के पदों के निर्धारण के लिए नियम बनाता है।

कुछ विशिष्ट नियुक्तियों के संदर्भ में आयोग से परामर्श नहीं लिया जाता है—

- (1) प्राधिकरण या आयोग की सदस्यता या अध्यक्षता हेतु,
- (2) उच्च कूटनीतिक प्रकृति के पदा हेतु
- (3) तृतीय और चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के लिए जिनकी सहायता केन्द्र सरकार के कर्मचारियों का 90 प्रतिशत है।

तृतीय राष्ट्रपति किसी भी विषय में आयोग से परामर्श कर सकता है, जिसका वर्णन संविधान में नहीं किया गया है।

आयोग की परामर्शदात्री भूमिका

सब लोक सेवा आयोग संघीय स्तर पर एक स्टाफ अभिकरण की भाँति कार्य करता है। तात्पर्य यह है कि आयोग को आदेशात्मक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। आयोग एक परामर्शदात्री संस्था है। आयोग द्वारा प्रत्यक्षियों का सरकारी पदों के लिए चयन परामर्श मात्र है। यह सरकार पर निर्भर है कि वह उस परामर्श को माने या न माने। आयोग द्वारा प्रकाशित परीक्षा परिणाम के प्रत्येक पृष्ठ पर अंकित रहता है कि परीक्षा में सफलता से नियुक्ति का कोई अधिकार नहीं होता है। इसी तरह अन्य सेवा सम्बन्धी मामलों में जिनमें पदान्ति आदि के मामले भी सम्मिलित हैं आयोग केवल परामर्श ही देता है, न केवल स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद वर्तमान में वर्तमान सरकार द्वारा स्थापित आयोग की भूमिका भी परामर्शदात्री ही थी। सन् 1935 में तत्कालीन भारत सचिव सेमुअल होर ने ब्रिटिश लोक सदन में लोक सेवा आयोग की परामर्शदात्री स्थिति का समर्थन करते हुए कहा था कि— “यह समुक्त प्रवर समिति का निश्चित विचार था और मेरे यहाँ के भारतीय सलाहकारों का भी निश्चित विचार है कि लोक सेवा आयोग को सलाहकार रखना कहीं अच्छा है। अनुभव दर्शाता है कि सलाहकार होने पर बाध्यकारी होने की अपेक्षा वे अधिक प्रभावशाली होते हैं। एतत्तः यह है कि यदि आप उन्हें बाध्यकारी शक्तियाँ दे दें तो आप प्रत्येक राज्य में और कन्द में दो-दो सरकारें बना दें— अतः दृष्टिकोणों से यही अच्छा है कि वे सलाहकार ही हों।”

भारतीय संविधान निर्माताओं ने 1935 के अधिनियम के अन्तर्गत लोक सेवा आयोग का निर्धारित सलाहकार स्वरूप बनाया था। क्योंकि यह एक परामर्शदात्री निगम है। अतः सरकार को इस बात की स्वतंत्रता होती है कि आयोग द्वारा दी गई सलाह को स्वीकार करे अथवा नहीं। परन्तु एक ऐसी व्यवस्था है जिससे अनुसार सरकार से यह माग

की जाती है कि वह आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन विधान मण्डल में प्रस्तुत करते समय उन कारणों का भी स्पष्टीकरण करे कि किन विशिष्ट कारणों से आयोग का परामर्श अस्वीकार किया गया है। इस व्यवस्था से यह लाभ होता है कि सरकार का यह साहस नहीं होता है कि बड़े बड़े पैमाने पर आयोग की सिफारिशों की अवहेलना कर सके क्योंकि उसे भय होता है कि ससद तथा सम्बन्धित विभाग उसकी आलोचना और निन्दा करेंगे।

सन 1954 में ससद के शीतकालीन अधिवेशन के दौरान सघ लोक सेवा आयोग के 1952-53 के प्रतिवेदन पर वाद-विवाद हुआ। इस वर्ष आयोग ने कई सिफारिशें की थीं। सरकार ने उनमें से दो मामलों को छोड़कर सभी सिफारिशों को मान लिया था लेकिन ससद के भीतर उन्हीं दो मामलों को लेकर तूफान खड़ा हो गया।

सरकार द्वारा आयोग से कुछ मामलों में परामर्श लेना अनिवार्य होता है। उन मामलों में परामर्श न लेना असंवैधानिक होता है। परामर्श लेकर उसे न मानना असंवैधानिक नहीं माना जाता है। संविधान के अनुसार सरकार आयोग से परामर्श लेने के लिए बाध्य है परामर्श न मानने के लिए बाध्य नहीं है।

लोक सेवा आयोग की समीक्षा

भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था में लोक सेवा आयोग का महत्वपूर्ण स्थान है। आयोग स्वतंत्र तटस्थ और निष्पक्ष अधिकरण के रूप में कार्य कर सके इसके लिये संविधान में अनेक स्पष्ट प्रावधान कर दिये गये हैं। आयोग में निम्नलिखित कमियां स्पष्ट दृष्टिगोचर होती हैं—

(1) भारत में लोक सेवा आयोग का दृष्टिकोण एवं कार्य प्रक्रिया अभी तक मूल रूप से नकारात्मक है। यह धूर्तों को दूर रखने का ही प्रयत्न करता है। इसके द्वारा रिक्त पदों के लिए दिए गए विज्ञापन योग्य तथा कुशल प्रत्याशियों को आकर्षित नहीं कर पाते।

(2) आयोग का कार्यभार अधिक है। वह सदैव अपने नियमित कार्यों में व्यस्त रहने के कारण भर्ती नीतियों में अधिक नये प्रयोग नहीं कर पाता।

(3) अभी तक भर्ती के सदर्थ में ऐसी व्यवस्था विकसित नहीं की गई है कि पर्याप्त समय रहते सरकार आयोग को सूचित कर सके कि किस कार्य के लिए लगभग कितने व्यक्ति भर्ती करने की आवश्यकता होगी। इसके अभाव में आयोग उचित भर्ती तकनीक विकसित नहीं कर सकता है।

(4) भर्ती हेतु आयोजित परीक्षा पाठ्यक्रम भी ठीक तरह से विकसित नहीं है। जैसे— प्रधान परीक्षा के ऐच्छिक विषयों में से आधे के लगभग विभिन्न भाषाओं के साहित्य से सम्बन्धित है। जिनमें से एक विषय 600 अकों के 2 प्रश्न पत्रों का चयन किया जा सकता है। परन्तु इनमें से अनेक भाषाओं के साहित्य का भारतीय प्रशासनिक और पुलिस सेवाओं की योग्यता से सम्बन्ध कम समझा जाता है।

(5) सघ लोक सेवा आयोग में अभी भी नियुक्तियों में चयन क्षमता को ध्यान में रखने के बजाय अन्य बातों पर ध्यान अधिक दिया जाता है।

(6) प्रायः साक्षात्कार मण्डल में कोई भी उस योग्यता को मापने की क्षमता नहीं रखता है जिसकी जाच का आयोग विज्ञापन देता है। खंड का विषय है कि प्रशासन सुधार आयोग (1968) की डोस सिफारिश के बावजूद अभी तक चयनकर्ताओं की योग्यता बढ़ाने का कोई प्रयास नहीं किया गया है।

(7) अस्थायी अवधि के लिए तदर्थ नियुक्ति की प्रवृत्ति में दिनांश वृद्धि हो रही है। यद्यपि उच्चतम न्यायालय ने तदर्थ नियुक्ति की भर्त्सना की है। कार्यपालिका का किसी के साथ पक्षपात करने का यह एक कानूनी तरीका बन गया है। अस्थायी नियुक्ति के लिए सरकार को आयोग से परामर्श करने की आवश्यकता नहीं होती है।

(8) सरकार द्वारा आवश्यकता से कुछ अधिक सरकारी पदों को आयोग के कार्यक्षेत्र से बाहर कर दिया गया है।

(9) आयोग को प्रशासनिक पद सापान से बाहर रखा गया है और स्वतंत्र रूप से संगठित किया गया है किन्तु व्यवहार में विविध कानूनों एवं नियमों के माध्यम से कार्यपालिका प्रामाणिक रूप से आयोग का कार्यक्षेत्र निर्धारित करती है।

(10) आयोग के सदस्यों की नियुक्ति करते समय आयोग के अध्यक्ष से परामर्श नहीं लिया जाता है। प्रारम्भ में यह परम्परा थी कि आयोग के सदस्यों की नियुक्ति करते समय आयोग के अध्यक्ष से परामर्श लिया जाता था। लेकिन अब इस परम्परा की अदृष्टता अधिक होने लगी है।

(11) विभिन्न अध्ययनों के आधार पर मासिक परीक्षा के अधिकतम अंकों को कम करने की जारदार सिफारिशों के उपरान्त भी हाल ही में आयोग द्वारा मासिक परीक्षा के अधिकतम अंकों में कटौती के स्थान पर वृद्धि कर दी गई है।

(12) सप्त लाख सवा आयोग द्वारा आयोजित की जाने वाली सिविल सेवा परीक्षा के पदों की मापनीयता भग्न होने के मामल प्रकाश में आने लगे हैं। इससे आयोग की विश्वसनीयता घट सकती है।

(13) आयोग द्वारा अपनायी गयी चयन प्रक्रिया के कारण केवल उच्च परिवारों के धनी प्रत्याशियों का ही उच्च संकाय में प्रवेश मिल पाता है। जे सी पी भाम्परी के अनुसार "लाक सवा आयोग एल् बन्द नौकरशाही नियम है जो अपनी भाती के तरीकों द्वारा स्थापित नौकरशाही व्यवस्था का निरन्तर बनाए रखता है।"

सुधार सम्बन्धी अपेक्षाएँ

सबसे कमियाँ को दूर करने के लिए निम्न सुधार अपेक्षित हैं—

1. भर्ती प्रक्रिया का अधिकतम सकारात्मक बनाने का प्रयत्न किया जाना चाहिए।
2. वर्गिक विभाग दीर्घावर्तीन श्रमशक्ति या मानव शक्ति योजनाएँ बनाएँ।
3. परीक्षा पद्धति को अधिकतम वस्तुपरक बनाया जाए।
4. सरकार द्वारा तदर्थ और अस्थायी नियुक्तियों में की जाय।

- 5 साक्षात्कार के अधिकतम अकों को कम किया जाय।
- 6 सरकार सभी कार्यों के मध्य समानता का स्तर स्थापित करे। सरकार द्वारा किसी कार्य को कम और किसी को अधिक महत्वपूर्ण नहीं मानना चाहिए।
- 7 परीक्षा पाठ्यक्रमों को सेवा की आवश्यकता से जोड़ा जाए।
- 8 आयोग में सर्वोत्तम व्यक्तियों की नियुक्ति की जाय। आयोग में सदस्यों की नियुक्ति करते समय अध्यक्ष से परामर्श की परम्परा का निर्वाह किया जाय।
- 9 प्रशासनिक सुधार आयोग(1968) की सिफारिश के अनुसार आयोग के सदस्यों की न्यूनतम शैक्षणिक योग्यता निर्धारित की जाय।
- 10 आयोग के सदस्यों की नियुक्ति भिन्न-भिन्न श्रेणी से की जाय।
- 11 आयोग का प्रतिवेदन शीघ्र संसद में विचारार्थ रखा जाना चाहिए।
- 12 सघ लोक सेवा आयोग के भूतपूर्व अध्यक्ष डा किंदवई का सुझाव है कि—

“राष्ट्रीय प्रतिभा परीक्षाओं के प्रयोग को चालू किया जाए। यही एक रास्ता है जिससे हम राष्ट्रीय रोजगार नीति बना पाने में सफल होंगे।” परीक्षा की आवश्यकता पर जोर देते हुए उन्होंने कहा कि— आज 100 में से 973 प्रत्याशी सघ लोक सेवा आयोग की परीक्षाओं में अनुत्तीर्ण हो जाते हैं। यदि राष्ट्रीय स्तर पर सभी प्रकार के रोजगार के लिए एक ही परीक्षा का आयोजन किया जाता तो इन अनुत्तीर्ण नवयुवकों में से एक तिहाई को विभिन्न प्रकार के रोजगारों में लगाया जा सकता था। उद्देश्य यह है कि अलग-अलग नौकरियों के लिए आवेदन देते समय बार-बार एक ही प्रकार की परीक्षा में बैठना पड़ता है जो धन का समय का एवं शक्ति का भी अपव्यय है। यदि एक ऐसी योजना बनायी जाए जिससे प्रतिवर्ष मौकरी चाहने वाले सभी नवयुवकों को केवल एक बार परीक्षा में बैठने का मौका दिया जाय और उसी परीक्षा के मूल्यांकन के आधार पर उन्हें योग्यतानुसार अलग-अलग नौकरियों में भेजा जाय तो समस्या का निदान हो सकता है।”

इसमें सन्देह नहीं है कि सघ लोक सेवा आयोग अपने दायित्व का निर्वाह स्वतंत्र अभिकरण के रूप में कर रहा है और आयोग द्वारा चयन में निष्पक्षता की सराहना भी की जाती रही है। बदलती परिस्थितियों के अनुसार इसमें कतिपय सुधारों की आवश्यकता भी है।

संदर्भ एवं टिप्पणियाँ

- 1 एम पी पायली इंडियन कॉन्स्टीट्यूशन
- 2 भारतीय संविधान अनुच्छेद 315
- 3 डा मुतालिब सघीय लोक सेवा आयोग
- 4 लोक सेवा आयोग के वार्षिक प्रतिवेदन
- 5 प्रो रमेश अरोरा एड रजनी प्रोवर इंडियन एडमिनिस्ट्रेशन

अध्याय-16

रेल्वे बोर्ड : संगठन एवं कार्य

भारतीय रेलवे के लिए रेल मंत्रालय उत्तरदायी है। रेलवे पथ परिवहन का साधन है। यह देश का सबसे बड़ा लोक उपक्रम है। भारतीय रेल एशिया की सबसे बड़ी रेल और सारार की दूसरी सबसे बड़ी व्यवस्था है। भारतीय रेल व्यवस्था की शुरुआत ब्रिटिश शासन काल में 18 अप्रैल 1853 को हुई थी। प्रथम रेल लाइन की दूरी केवल 34 किलोमीटर थी और यह बम्बई और थाणे के बीच थी। मार्च, 1990 तक 62,597 किलोमीटर तक रेल लाइन का विस्तार हुआ और निरन्तर रेलों और रेल लाइनों की संख्या में प्रगति हो रही है। सन् 1950-51 में किलोमीटर गाड़ी यात्रियों की संख्या 66 52 अरब थी जो बढ़कर 1996-97 में 357 अरब हो गई है। सन् 1950-51 में रेलों द्वारा माल जुलाई 732 लाख टन थी जो बढ़कर 1997-98 में 4293.8 लाख टन हो गई है। रेल यात्रियों की संख्या 1950-51 में 12 840 लाख से बढ़कर 1997-98 में 43 483 लाख हो गई है। वर्ष 2002-03 में यह संगठन मात्र 32 किलोमीटर के शुरुआती दौर से निकल कर 62 000 रुट किलोमीटर से भी अधिक विशाल नेटवर्क का रूप ले चुका है।

भारतीय रेलें तीन तरह की चौड़ाई के मार्गों पर चलती हैं। ये ब्राड गेज, मीटर गेज और नैरो गेज। संगठनों योजना के अन्त तक रेल मार्गों की कुल लम्बाई का 18 प्रतिशत भाग का विद्युतीकरण हो चुका था। विद्युतीकरण रेल मार्गों पर रेलें विद्युत इंजनों से चलती हैं। रेल इंजनों में वाष्प इंजन डीजल इंजन और विद्युत इंजन हैं। वाष्प इंजन का उपयोग भारत में लगभग समाप्त-सा हो गया है। केवल नैरोगेज लाइनों पर कहीं-कहीं इसका उपयोग शेष रहा है।

भारतीय रेल गतिविधियों के लिए उत्तरदायी रेल मंत्रालय है। जिसका शीर्षस्थ अधिकारी रेल मंत्री है। उसकी सहायता के लिये एक राज्य मंत्री होता है। कभी-कभी उपमंत्री की भी नियुक्ति की जाती है। ये सभी राजनीतिक अधिकारी हैं। राजनीतिक मंत्रियों के नीचे विभागीय पद्धति पर गठित लोक उपक्रम की प्रबन्ध व्यवस्था के लिए एक प्रबन्ध मण्डल है जो रेलवे बोर्ड कहलाता है।

भारत में सम्पूर्ण रेल प्रशासन के लिए रेल मंत्रालय और रेलवे बोर्ड उत्तरदायी है। व्यवहार में रेलवे मंत्रालय और रेलवे बोर्ड दो इकाईयें न होकर एक ही इकाई है। रेलवे

बोर्ड ही रेल मंत्रालय के रूप में सम्पूर्ण रेल प्रशासन के लिए उत्तरदायी है। रेलवे बोर्ड ही रेलों का प्रबन्ध उनके सम्बन्ध में नीति-निर्माण नियमन संचालन संरक्षण और दिशा निर्देश जारी करने का महत्त्वपूर्ण कार्य करता है।

रेलवे बोर्ड ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

रेलवे बोर्ड की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का अवलोकन करने से पता चलता है कि प्रारम्भिक दिनों में भारत में रेल एक अग्रेज कम्पनी चलाती थी। भारत सरकार ने 1869 में पहली बार रेलों के निर्माण एवं स्वामित्व की नीति का श्री गणेश किया। इस नीति के अन्तर्गत रेलों से सम्बन्धित प्रशासनिक कार्यों का एक 'राज्य रेलवे निदेशालय' को हस्तांतरित किया गया। रेलवे के संचालन का कार्य केन्द्रीय निर्माण विभाग की एक पृथक शाखा द्वारा किया जाता था। रेल प्रशासन में सुधार हेतु 1901 में स्थापित कमिशनर फॉर इण्डियन रेलवेज नियुक्त की गई। इस रॉबर्टसन समिति भी कहते हैं। इस समिति ने 1903 में भारत में रेल प्रशासन के लिये रेलवे बोर्ड का सुझाव दिया था। समिति ने यह भी सिफारिश की कि रेलवे बोर्ड में रेलवे का व्यवहारिक ज्ञान रखने वाले सदस्यों का ही स्थान दिया जाना चाहिए।

तत्कालीन भारत सरकार ने समिति के सुझावों को स्वीकार करते हुये रेलवे बोर्ड अधिनियम 1905 पारित किया और 1905 में रेलवे बोर्ड की स्थापना की थी। इस अधिनियम द्वारा रेलवे बोर्ड को वैधानिक आधार दिए जाने पर केन्द्रीय निर्माण विभाग ने रेलवे संचालन का सम्पूर्ण कार्य रेलवे बोर्ड को हस्तांतरित कर दिया। रेलवे बोर्ड में चैयरमन और दो सदस्य नियुक्त किए गए। ये सभी रेलों का व्यवहारिक अनुभव रखते थे। चैयरमन को रेलवे के सभी मामलों पर निर्णय लेने का दायित्व सौंपा गया। चैयरमन रेलवे बोर्ड द्वारा लिए गए सभी निर्णयों पर सारे बोर्ड द्वारा पुष्टीकरण आवश्यक था। शीघ्र यह अनुभव किया गया कि रेलवे बोर्ड अपने उत्तरदायित्व का सही निर्वाह नहीं कर रहा है। अतः 1908 में रेलवे बोर्ड को एक स्थायित्व विभाग में बदल दिया गया। चैयरमन को अपने साथियों के निर्णय को रद्द करने का अधिकार प्रदान किया गया। चैयरमन की स्थिति विभागाध्यक्ष की हो गई। यह अब गवर्नर जनरल एवं उसकी परिषद् के सदस्यों से सीधे बातचीत कर सकता था।

भारत सरकार ने रेलवे बोर्ड के पुनर्गठन हेतु 1921 में एक समिति गठित की। इस समिति को ऑकवर्थ समिति के नाम से जाना गया। इस समिति ने रेलवे बोर्ड में सुधार हेतु अपने प्रतिवेदन में कई सिफारिशें दी थीं जिनमें से प्रमुख सिफारिश थी—

1. रेलवे बोर्ड का नाम बदलकर रेलवे आयोग किया जाना चाहिए।
2. आयोग का रेलवे से सम्बन्धित सभी प्रकार की नीतियाँ बनाने का अधिकार होना चाहिए।
3. आयोग का सर्वोच्च अधिकारी आयुक्त होना चाहिए।
4. आयुक्त की सहायता के लिए चार अन्य आयुक्तों की आयोग में नियुक्ति की जानी चाहिए।

- मुख्य आयुक्त को सार तकनीकी मामलों तथा नीतियों के निर्माण में सहायता प्रदान की जानी चाहिए
- 6 अन्य चार आयुक्तों में से एक दित्त आयुक्त होना चाहिए और
- 7 रेलवे बजट का सामान्य बजट से पृथक रखना चाहिए।

समिति के सुझावोंनुसार तत्कालीन ब्रिटिश सरकार रेलवे बोर्ड का नाम बदल कर रेलवे आयोग करने की पकड़ में थी। आगे चलकर तत्कालीन ब्रिटिश सरकार ने ऑकथर्प समिति की अग्रिम सिफारिशों स्वीकार कर लीं और रेलवे बोर्ड में कई संगठनात्मक सुधार किये। रेलवे आयुक्त की नियुक्ति की गई। उसे नीतिगत और निर्णयात्मक मामलों में शीर्षस्थ अधिकारों के अधिकार प्रदान किए गए। साथ ही यह अधिकार भी दिया गया कि आयुक्त अपने सचिवों आयुक्तों के विचारों का रद्द कर सकते हैं।

सन् 1923 में रेलवे बोर्ड में एक दित्त आयुक्त का पद सृजित किया गया। दित्त आयुक्त को दित्तिय मामलों में निर्णय लेने का अधिकार भी प्रदान किया गया। इससे अतिरिक्त दित्त आयुक्त सदस्य हान के नाते रेलवे से सम्बन्धित सभी मामलों पर अपने विचार व्यक्त कर सकता था। दित्त आयुक्त का गवर्नर जनरल की परिषद के दित्त सदस्य से सीधा सम्पर्क था। समिति की सिफारिशों के अनुसार रेलवे बजट को सामान्य बजट से पृथक रखा गया।

रेलवे बोर्ड की प्रत्येक शाखा का एक-एक निदेशक के नियंत्रण में रखा गया।
 ■ शाखाएँ थीं— दित्तित इन्जीनियरिंग मरॉनिक्त्त इन्जीनियरिंग ट्रान्जिट रथानना तथा दित्त। प्रत्येक शाखा के लिये निदेशक का उत्तरदायी बना कर सदस्यों का रत प्रशासन के दिन-प्रतिदिन के कार्यों से मुक्त कर दिया गया ताकि वह अपना पूरा ध्यान रेलवे के नीतिगत मामलों पर कन्द्रित कर सकें। सन् 1923 के सुधारों से पूर्व रेलवे बोर्ड का शीर्षस्थ अधिकारी प्रेसीडेन्ट ऑफ रेलवे बोर्ड कहलाता था। मुख्य आयुक्त रेलवे बोर्ड की इस पुनर्गठन द्वारा रेलवे विभाग में भारत सरकार के पदेन सचिव की स्थिति प्रदान की गई। सन् 1933 में भारत सरकार ने एक नया सचिव विभाग स्थापित किया और रेलवे बोर्ड के प्रशासनिक ट्रस्टि से इसी सचिव विभाग के अन्तर्गत रखा गया। सचिव विभाग के सचिव का रेलवे बोर्ड की पदेन सचिव बना दिया गया।

द्वितीय महायुद्ध के दौरान 1942 में एक नया विभाग 'युद्ध वित्त' विभाग गठित किया गया और रेलवे बोर्ड को सचिव विभाग से युद्ध वित्त विभाग की हस्तांतरित कर दिया। अब सचिव विभाग के सचिव के स्थान पर युद्ध वित्त विभाग के सचिव बोर्ड के पदेन सचिव हुए। यह व्यवस्था स्थापना प्रकृति तक भारत में चली रही। स्वायत्तता प्रकृति के बाद वित्त विभाग रेलवे और वित्त विभाग एक ही मंत्री रेलवे एवं वित्त विभाग मंत्री के पास थे।

सन् 1951 में रेलवे बोर्ड का पुनर्गठन किया गया। रेलवे बोर्ड में मुख्य आयुक्त का पद समाप्त कर उसी स्थान पर नियुक्त रेलवे बोर्ड का पद सृजित किया गया।

घोषणा की। इस प्रकार 1977 में पुनर्गठित रेलवे बोर्ड में एक अध्यक्ष एक वित्त आयुक्त तथा तीन सदस्य—ट्रेफिक इंजीनियरिंग तथा स्टॉफ के रह गये। इन सभी सदस्यों को रेलवे बोर्ड में कार्यरत विभिन्न निदेशालयों के निदेशकों द्वारा सहायता दी जाती थी। इनके अलावा, वित्त, औद्योगिक सम्बन्ध और इलेक्ट्रीकल इंजीनियरिंग से सम्बन्धित सलाहकार और यातायात के महानिदेशक भी बोर्ड की सहायता के लिए नियुक्त थे।

वर्तमान रेल प्रशासन

भारत के रेल प्रशासन के वर्तमान स्वरूप में रेल मंत्रालय रेलवे बोर्ड सलाहकार मण्डल/समितियों, क्षेत्रीय रेलें उत्पादन यूनिट अन्य यूनिट और पब्लिक सेक्टर अडरटेकिंग हैं। जैसा कि 1998 के रेलवे चार्ट में दर्शाया गया है।

रेलवे मंत्रालय के शीर्षस्थ अधिकारी रेल मंत्री हैं। यह रेलवे के हितों का संरक्षण में अनुरक्षण करता है। उसके इस कार्य में रेल राज्य मंत्री एवं रेल उपमंत्री, यदि हो तो, सहायता करते हैं। रेल मंत्री केवल राजनीतिक नेतृत्व और नियंत्रण रेल विभाग को देता है। वर्तमान में रेलवे बोर्ड में चैयरमैन एक वित्त आयुक्त और चार अन्य कार्यात्मक सदस्य और एक सचिव हैं। चैयरमैन रेलवे बोर्ड की समस्त गतिविधियों के लिये उत्तरदायी हैं। यह एक कार्यकारी सदस्य होने के साथ-साथ रेल विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष भी है। यह रेल विभाग के नीतिगत मामलों में रेल मंत्री को परामर्श देता है। इसे भारत सरकार के मुख्य सचिव का दर्जा प्राप्त है। अध्यक्ष (चैयरमैन) रेलवे बोर्ड की सहायता के लिए अन्य कार्यकारी सदस्य जैसे—इलेक्ट्रीकल मेकेनिकल इंजीनियरिंग स्टॉफ और वित्त आयुक्त हैं। इन सभी कार्यकारी सदस्यों के पास अपने-अपने क्षेत्रों के विशिष्ट कार्यों का उत्तरदायित्व भी है। सम्पूर्ण रेल प्रशासन को प्रशासनिक सुविधा हेतु नौ क्षेत्रों (जोन) में विभक्त किया गया है। प्रत्येक क्षेत्र का प्रशासन एक महाप्रबन्धक को सौंपा गया है। इस तरह रेलवे बोर्ड में नौ क्षेत्रीय महाप्रबन्धक हैं। महाप्रबन्धक की सहायता के लिये अतिरिक्त महाप्रबन्धक और विभिन्न विभागाध्यक्षों की नियुक्ति प्रत्येक जोन में व्यवस्था बनाए रखने हेतु की जाती है। इसी तरह उत्पादन यूनिट में छ महाप्रबन्धक हैं जो पृथक-पृथक उत्पादनों के लिये उत्तरदायी हैं जैसे—(1) गिटरजन लोकोमोटिव (2) डीजल लोकोमोटिव वर्क्स, (3) इन्टीग्रल कोच फैक्टरी, (4) रेल कोच फैक्टरी, और (5) वील एण्ड एक्सल प्लांट, (6) डीजल लोकोमोटिव वर्क्स वारणासी। रेलवे बोर्ड के अन्य यूनिटों के लिए भी तीन महाप्रबन्धक हैं—(1) एनएफ रेलवे संगठन (2) मेट्रो रेलवे चलवृत्ता और (3) सेंट्रल ऑर्गनाइजेशन फॉर रेलवे इलेक्ट्रीफिकेशन। तीन फ्ला निदेशक हैं। जिनमें से एक महानिदेशक रिसर्च डिजाइन एण्ड स्टैंडर्ड ऑर्गनाइजेशन (आर टी एस ओ) है। दूसरा महानिदेशक रेलवे स्वास्थ्य सेवा (आर एच ओ) और तीसरा रेलवे सुरक्षा बल (आर पी एस) का कार्य देखता है। रेल मंत्रालय के साथ कई पब्लिक सेक्टर अडरटेकिंग भी जुड़े हैं।

रेलवे का अपना स्टॉफ कॉलेज है जिसका प्रशासन कॉलेज प्रिंसिपल के नियंत्रण में है। रेलवे का मुख्य प्रशासनिक अधिकारी सी ए ओ (आर) सेंट्रल ऑर्गनाइजेशन फॉर मार्टिनाइजेशन ऑफ वर्कशाप्स (डीजल कम्पोनेंट्स) के कार्य को देखता है।

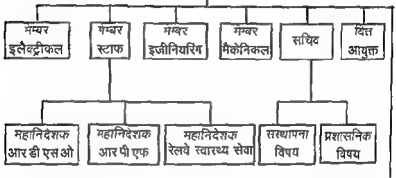
रेलवे बोर्ड की संरचना

(1998 के अनुसार)

रेल मंत्रालय/रेलवे बोर्ड

मन्त्री

चेयरमैन (रेलवे बोर्ड)



क्षेत्रीय रेलवे	उत्पादन इकाई	अन्य इकाइयाँ	पब्लिक सेक्टर अण्डरटेकिंग
9 क्षेत्रीय महाप्रबन्धक	6 महाप्रबन्धक	उत्तरी सीमान्त रेलवे सगठन (एन एफ रेलवे ऑर्गनाइजेशन) मेट्रो रेलवे कलकत्ता सेन्ट्रल ऑर्गनाइजेशन फॉर रेलवे इलेक्ट्रीफिकेशन ए एल डी	IRON आयरन RAILWAYS राइलवेस ORIS ओरिस CONCOR कॉनकोर IRRO आइरो KRC के आर सी
1 केन्द्रीय	1 वितरजन लोकोमोटिव		
2 पूर्वीय	2 डीजल लोकोमोटिव वर्क्स		
3 उत्तरी	3 इन्टीग्रेट कोंप फैक्टरी		
4 उत्तरी पूर्वी	4 बील एण्ड एक्सल प्लांट		
5 उत्तरी पूर्वीय सीमान्त	5 रेलवे कोंप फैक्टरी		
6 दक्षिणी	6 कम्प्यूटर		
7 दक्षिण केन्द्रीय	6 डीजल लोकोमोटिव वर्क्स		
8 दक्षिण पूर्वीय	वाराणसी		
9 पश्चिमी			

नोट - पब्लिक सेक्टर अण्डरटेकिंग

- 1 हूरकॉन इंटरनेशनल लिमिटेड
- 2 रेल इंडिया टेक्निकल एण्ड इकोनॉमिक सर्विसज (राइटर्स)
- 3 भारतीय कंटेनर निगम लिमिटेड (कॉनकोर)
- 4 भारतीय रेल वित्त निगम (आईआरएफसी)
- 5 कोंकण रेलवे कार्पोरेशन (केआरसी)
- 6 इंडियन रेलवे रिसर्च ऑर्गनाइजेशन (आईआरआरओ)

- 3 महानिदेशक
- 1 रिसर्च डिजाइन एण्ड स्टैण्डर्ड ऑर्गनाइजेशन (आरडीएसओ)
- 2 रेलवे स्वास्थ्य सेवा, आर एच ओ
- 3 रेलवे प्रोटेक्शन फोर्स (आरपीएफ)
- 1 प्रिंसिपल रेलवे स्टाफ कॉलेज
- 2 चीफ एडमिनिस्ट्रेटर सेन्ट्रल ऑर्गनाइजेशन ऑफ वर्कशॉप्स (डीजल कम्पोनेंट्स)

रेलवे बोर्ड के अध्यक्ष तथा अन्य सदस्यों की नियुक्ति मरिगण्डल की नियुक्ति समिति की सिफारिश पर रेल मंत्री द्वारा की जाती है। बोर्ड के सदस्यों का कार्य-काल पांच वर्ष है। सेवानिवृत्ति आयु पूर्ण होने पर उन्हें कार्यकाल से पूर्व में भी सेवानिवृत्त किया जा सकता है।

रेलवे बोर्ड में एक पद सचिव का है। सचिव का दर्जा भारत सरकार के सयुक्त सचिव के बराबर है। सचिव रेलवे बोर्ड के सामान्य प्रशासन रेलवे बोर्ड प्रशासन की विभिन्न शाखाओं और रेल मंत्रालय का अन्य मंत्रालयों के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करता है। यह रेलवे बोर्ड की स्थापना शायद से सम्बन्धित कार्यों की भी देखभाल करता है। उसकी सहायता के लिए समुक्त सचिव उपसचिव तथा अवर सचिव होते हैं।

वित्त आयुक्त रेलवे बोर्ड के वित्तीय मामलों के लिये उत्तरदायी है। इसकी सहायता के लिए निदेशक वित्त निदेशक तथा निदेशक रेलवे आयोजना निदेशक सांख्यिकी और अर्थशास्त्र आर्थिक सलाहकार होते हैं। वित्त आयुक्त वित्त मंत्रालय का प्रतिनिधित्व करने वाला व्यक्ति है। उसे रेलवे व्यय से सम्बन्धित स्वीकृति प्रदान करने की पूरी शक्ति प्राप्त है। वित्त कमीशनर की स्वीकृति के बिना कोई भी रेल व्यय और रेल राजस्व सम्बन्धी प्रस्ताव वैध नहीं माना जाता है।

रेलवे बोर्ड की कार्यप्रणाली

रेलवे सम्बन्धी निर्णय रेलवे बोर्ड की बैठकों में लिए जाते हैं। रेलवे बोर्ड की बैठक साप्ताहिक दो बार होती है। आवश्यकता पड़ने पर बोर्ड की बैठक साप्ताहिक में दो बार से अधिक हो सकती है। बोर्ड की बैठक चैयरमैन रेलवे बोर्ड आयोजित करता है। वहीं बैठकों का सम्भाषित होता है। चैयरमैन ही बोर्ड के सदस्यों के सुझावों को ध्यान में रखकर कार्यसूची तैयार करता है। कार्यसूची सदस्यों को भेजने का कार्य बोर्ड का सचिव करता है। सचिव ही बोर्ड की बैठकों की कार्यवाही लेटरबंद करता है। कार्यवाही का प्रारूप तैयार कर चैयरमैन और सदस्यों को स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करता है। बैठकों के निर्णयों को स्वीकृति के बाद सम्बन्धित फाइल में रखा जाता है। तत्सम्बन्धी कार्यवाही हेतु सम्बन्धित निदेशक को भेज दिया जाता है।

रेलवे बोर्ड की कार्यप्रणाली में यह भी व्यवस्था है कि आवश्यकतानुसार रेलवे बोर्ड की रेलमंत्री के साथ बैठक आयोजित की जा सकती है। इस प्रकार की बैठकों के आयोजन का उद्देश्य यह है कि मंत्री द्वारा प्रस्तुत नीति सम्बन्धी मामलों पर विचार-विमर्श का निर्णय लिया जा सके। कारण यह है कि सभी नीति सम्बन्धी मामले बोर्ड के चैयरमैन द्वारा ही रेल मंत्री के सम्मुख प्रस्तुत किये जाते हैं। चैयरमैन रेलवे बोर्ड वित्त आयुक्त को छोड़कर शेष सभी सदस्यों के विचारों को रद कर सकता है। यदि कभी किसी वित्तीय मामले में चैयरमैन और वित्त आयुक्त में मतभेद उत्पन्न हो जाता है। तो उस विषय को रेलमंत्री तथा वित्तमंत्री के विचारार्थ प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि रेलवे से सम्बन्धित किसी वित्त प्रस्ताव से वित्त आयुक्त असहमत है, तो वह ऐसे मामलों को सीधा वित्त मंत्री को भेज सकता है।

रेलवे बोर्ड के कार्य

रेलवे बोर्ड या तो देश में रेलों के कुशल संचालन के लिए उत्तरदायी है। यह रेल मंत्रालय के रूप में कार्य करता है। अध्ययन की सुविधा के लिए रेलवे बोर्ड के कार्यों को निम्नलिखित शीर्षकों में बांटा जा सकता है -

1 **रेलवे प्रशासन**-रेलवे बोर्ड रेल प्रशासन की शीर्षस्थ प्रशासनिक संस्था है। रेलवे बोर्ड दो द्वीय रेलों और डिभिजनल रेलों के अधीक्षण एवं समन्वय का प्रार्थ करता है। उन्हें निर्देश जारी करता है। सारे देश में रेलों के कुशल संचालन नियमन देना और निराकरण का दायित्व रेलवे बोर्ड का है। चैयरमैन प्रशासनिक अधिकारी होने के नाते इस बात का विशेष ध्यान रखता है कि बोर्ड के निर्णयों की सूचना तत्काल सम्बन्धित क्षेत्रीय महानिदेशकों को पहुँचा दी जाय। नीतिगत और व्यवहारगत कार्यों में समन्वय हेतु चैयरमैन क्षेत्रीय पदाधिकारियों के साथ बैठक आयोजित करता है। इसी बैठकों में क्षेत्रीय समस्याओं का समाधान किया जाता है।

2 **रेल नीति निर्धारण**-रेलवे बोर्ड रेल प्रशासन और रेल संचालन हेतु सर्वोच्च नीति निर्धारक संस्था है। नीति सम्बन्धी सभी निर्णय रेलवे बोर्ड अपनी बैठकों में लेता है। बोर्ड के सभी सदस्य अपने-अपने क्षेत्रों के विकास से सम्बन्धित और क्षेत्रीय समस्याओं के समाधान से सम्बन्धित विषयों पर निर्णय लेते हैं। बोर्ड के सभी सदस्य अपने अनुभव और ज्ञान के आधार पर नीतिगत निर्णय लेते हैं। कई बार बोर्ड पूर्ण मंत्रियों की नीति सम्बन्धी निर्णयों में सुधार हेतु निर्णय भी करते हैं। नई रेल लाइनों का बिछाना छोटी लाइन को बड़ी लाइन में बदलना नई रेलों को चलाने वाली किराया भात रिराया यात्री सुविधाएँ आदि के सम्बन्ध में नीतिगत निर्णय बोर्ड की बैठकों में ही लिए जाते हैं।

3 **रेल मंत्रालय सम्बन्धी कार्य**-रेलवे बोर्ड भारत सरकार के मंत्रालय के रूप में कार्य करता है। रेलवे बोर्ड का शीर्षस्थ अधिकारी रेलमंत्री है। बोर्ड एक समुक्तिक विभाग के रूप में समस्त नीति सम्बन्धी परामर्श रेलमंत्री को देता है। रेलमंत्री रेलवे बोर्ड के सचिवों की कार्य में हस्तक्षेप नहीं करता है पर सामान्य रेल नीति और रेल प्रतीय मामलों में यह बोर्ड को सलाह एवं उचित आदेश देकर उसका मार्गदर्शन करता है। रेल मंत्रालय के कार्यों का योजना आयोग एवं अन्य मंत्रालयों से समन्वय में सहयोग करता है। रेलवे बोर्ड का चैयरमैन रेल मंत्रालय का पदेन प्रमुख सचिव होता है और अन्य कार्यकारी सदस्य भी मंत्रालय के सचिव के रूप में कार्य करते हैं। रेलवे बोर्ड मंत्रालय के रूप में भारत सरकार द्वारा जारी गई सभी सूचनाएँ उपलब्ध करता है। रेलवे बोर्ड रेल मंत्रालय के रूप में वार्षिक बजट तैयार करता है। जिस रेल मंत्री सभा में स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करता है। सभा द्वारा स्वीकृत बजट को क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व भी रेलवे बोर्ड का है।

4 **रेल कार्मिकों सम्बन्धी कार्य**-रेलवे बोर्ड भारत सरकार का सबसे बड़ा कार्मिक नियोजन विभाग है। इस मंत्रालय में कर्मचारियों की वर्गीय सेवा शर्तें पदोन्नति अनुशासनात्मक कार्यवाही, सेवाविधिति तथा सम्बन्धी नीति निर्धारण में रेलवे बोर्ड अहम् भूमिका निभाता है। कर्मचारियों के चयन हेतु रेलवे चयन बोर्ड है।

5 अन्य-रेलवे बोर्ड दश म रेलों के कुशल संचालन हेतु समय सारिणी तैयार करता है। उसका प्रकाशन करता है। रेलवे के विभिन्न मार्गों पर स्टेशनों विभ्रामालया और तत्सम्बन्धी सुविधाओं का निर्धारण और निर्माण करता है। रेलवे सम्पत्ति की रक्षा के लिए रेलवे बोर्ड आवश्यक व्यवस्था करता है। क्षेत्रीय स्तर पर सहकारी उद्यम दला तथा प्रत्येक उत्पादन इकाई म समुक्त परिषदों की व्यवस्था करता है। रेलवे स्टेशनों पर यात्रियों को खान-पान की सुविधाएँ उपलब्ध कराने के लिए व्यक्तिगत निविदा दाताओं को आमंत्रित करता है।

मूल्यांकन

रेलवे बोर्ड अपनी समदनात्मक संरचना में लोक उद्यम और भारत सरकार का मंत्रालय दोनों ही हैं। यह एक सामूहिक निकाय है। सभी सदस्य कार्यात्मक हैं। इसमें सचिवालयीय तथा प्रशासनिक दोनों प्रकार के कार्यों का सामंजस्य किया गया है। यह विशेषज्ञों की एक संस्था है जो नीति-निर्माण से लेकर नीति क्रियान्वयन तक के सभी कार्य करती है। बोर्ड के चैयरमैन के पास भी व्यापक शक्तियाँ एवं अधिकार हैं।

इतने बड़े लोक उद्यम में कुछ कमियाँ वा पायी जाना स्वाभाविक हैं। रेलवे के संचालन से जनसाधारण को कई असुविधाएँ और रेल कर्मचारियों में व्याप्त घृष्टाचार की शिकायतें अक्सर पढ़ने और सुनने को मिलती रहती हैं। उनके सदर्थ में रेलवे कोई ठास कदम नहीं उठा पा रहा है। रेल समय सारिणी के अनुसार नहीं चल पाती है। आरक्षण म भी मनमानी की जाती है। वेटिंग तिस्ट म नाम हान वाले यात्रियों को आज भी आरक्षण नहीं मिल पाता है। उनके स्थान पर भ्रष्ट तरीके अपनाते वाला का आरक्षण का लाभ मिल जाता है। रेलवे बोर्ड की नीति के अनुसार सुपरफास्ट ट्रेन म निश्चित दूरी का टिकट जारी किया जाता है। यदि ट्रेन उस दूरी से पूर्व के स्टेशन पर रुकती है तो यात्री बिना टिकट यात्रा कर उतर जाता है और रेल विभाग का आर्थिक क्षति पहुँचती है। उदाहरणार्थ जयपुर मुम्बई सुपरफास्ट म जयपुर से सवाई माधोपुर का टिकट नियमानुसार यात्री को नहीं दिया जाता है। ट्रेन प्रतिदिन सवाई माधोपुर 15 मिनट तक रुकती है। यहा ट्रेन का इजन चैज होता है। यात्री आराम से यात्रा करता है। इसी तरह मासिक पास बना कर यात्रा करने वाला का पसेन्जर गाड़ियों का मासिक पास बनाया जाता है। पर वह प्रतिदिन जल्दी घर पहुँचने के लिए उसी पास द्वारा सुपरफास्ट ट्रेन म यात्रा करता है। अगर रेलवे बोर्ड द्वारा निरीक्षण की निरन्तर व्यवस्था बनाई रखी जाय तो विभाग का होने वाली क्षति से काफी हद तक बचा जा सकता है।

इस सदर्थ म रेल कर्मचारियों के नैतिक उत्थान हेतु प्रयास भी आवश्यक हैं। जनसाधारण वा मूलतः कार्यों हेतु दुष्ट श्रे दिया जाना चाहिए। रेलवे प्रशासन की संरचना में बिना कोई परिवर्तन किए इसकी भूमिका को अत्यन्त महत्वपूर्ण बनाया जा सकता है। इसमें सन्देह नहीं है कि रेलवे बोर्ड रेल यातायात और जन सुविधाएँ प्रदान करने में प्रमुख महत्वपूर्ण भूमिका वा निर्वाह कर रहा है और इस और निरन्तर प्रयासरत है।

अध्याय-17

भारतीय रिजर्व बैंक

भारत के रिजर्व बैंक ने एक अप्रैल 1935 को हिस्सेदारों के बैंक के रूप में कार्य करना आरम्भ किया था। भारत के रिजर्व बैंक अधिनियम 1934 के पारित होने से पूर्व मुख्य प्रश्नों पर पर्याप्त मतभेद थे— प्रथम क्या भारत के लिए पृथक् केन्द्रीय बैंक की स्थापना की जानी चाहिए? द्वितीय भारत का इम्पेरियल बैंक जो कि भारत में केन्द्रीय बैंक के रूप में कार्यरत है पर्याप्त है। क्या भारत के रिजर्व बैंक को हिस्सेदारों का बैंक होना चाहिए? या एक राज्य बैंक होना चाहिये?

स्पष्ट है कि 1935 से पूर्व भारत में कोई केन्द्रीय बैंक न था। कई अयोग समिधियाँ और सम्मेलनों में इसकी सिफारिश की गई थी। जिनमें प्रमुख हैं— दग आल्फो 1926 केन्द्रीय जाच समिति 1931 और गोलमेज सम्मेलन 1933 की सिफारिश पर एक प्रस्ताव 8 सितम्बर 1933 को केन्द्रीय व्यवस्थापिका के विचारार्थ प्रस्तुत किया गया जो रीछ ही पारित कर दिया गया जिस पर 6 मार्च 1934 को वायसराय ने हस्ताक्षर कर दिए।

भारत के रिजर्व बैंक ने हिस्सेदार बैंक के रूप में कार्य करना आरम्भ किया। इसकी अधिकृत पूँजी पाँच करोड़ रुपये थी जो कि 100 रुपये के प्रत्येक हिस्से में विभक्त थी। सत्ता के कुछ हाथों में केन्द्रीयकरण से बचने के लिए हिस्सों का सग्रह हेतु कम या अधिक क्षेत्रानुसार हिस्सेदार लिये जाना तय किया गया। दश को पाँच क्षेत्रों में विभाजित कर हिस्सेदारों को रिजर्व बैंक में स्थान दिया गया। आगे चलकर बर्मा के पृथक् हो जाने पर चार क्षेत्रों बम्बई कलकत्ता दिल्ली और मद्रास के हिस्सेदारों का हिस्सा रिजर्व बैंक में रह गया। मार्च 1940 को रिजर्व बैंक अधिनियम को संशोधित किया गया। इस संशोधित अधिनियमानुसार संशोधन के पश्चात् किसी भी नवीन हिस्सेदार को रिजर्व बैंक का हिस्सेदार नहीं बनाया। केन्द्रीय बैंक की अधिकृत पूँजी पाँच करोड़ जो 100 रुपये के 5 लाख अंशों में विभक्त थी जिसमें से 220 लाख रुपये के अंश केन्द्रीय सरकार के थे। शेष निजी अश्वारियों द्वारा खरीदे गये थे। भारत सरकार ने स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् सभी 5 लाख अंशों का खय खरीद लिया। निजी अश्वारियों को उनके अंशों का मुक्तान ब्याज सहित तत्काल कर दिया गया। भारत के रिजर्व बैंक की अधिकृत व पूर्णतः पूँजी वर्तमान में भी 5 करोड़ रुपये है। भारत के रिजर्व बैंक का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है।

राष्ट्रीयकरण से पूर्व भारत के रिजर्व बैंक के संचालक मण्डल में 15 सदस्य थे। एक गवर्नर दो उपगवर्नर (केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त) आठ निदेशक सरकार द्वारा मनोनीत आठ निदेशक विभिन्न क्षेत्रों के हिसाबद्वारा द्वारा चयनित के अतिरिक्त एक सरकारी अधिकारी केन्द्र सरकार द्वारा नामजद किया जाता था। स्थानीय मण्डलों में आठ सदस्य हुआ करते थे। जिसमें से पांच का उस स्थान विशेष के हिसाबद्वारा चयन करते थे और तीन को केन्द्र सरकार मनोनीत करती थी।

रिजर्व बैंक का संगठन

रिजर्व बैंक की केन्द्रीय बैंक का रूप में प्रवर्धन व्यवस्था हेतु एक केन्द्रीय निदेशक मण्डल है जिसके पास सदस्य हैं। बीस सदस्यों में से एक गवर्नर और चार डिप्टी गवर्नर केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। शेष पन्द्रह में से चार संचालक स्थानीय मण्डलों द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। शेष ग्यारह सदस्यों में दस संचालक और एक अधिकारी भारत सरकार द्वारा मनोनीत या नियुक्त किया जाता है जैसा कि नीचे दर्शाया गया है -

रिजर्व बैंक संगठन

पूर्णकालिक 8(1A)	[4 गवर्नर (केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त)
	[4 डिप्टी गवर्नर (केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त)
8(1B)	[4 संचालक (स्थानीय मण्डलों से)
पूर्णकालिक 8(1C)	[10 संचालक (भारत सरकार द्वारा नियुक्त)
नहीं 8(1D)	[1 अधिकारी (भारत सरकार द्वारा नियुक्त)
कुल सदस्य	<u>20</u>

गवर्नर और डिप्टी गवर्नर का कार्यकाल पांच वर्ष का होता है। गवर्नर और डिप्टी गवर्नर बैंक के पूर्णकालिक अधिकारी होते हैं। इन्हें सेवा कार्यकाल में निर्धारित वेतन दिया जाता है। गवर्नर और डिप्टी गवर्नर को पुनः नियुक्त किया जा सकता है। दस संचालकों का कार्यकाल चार वर्ष है। सरकारी अधिकारी सरकार द्वारा निर्धारित समय तक ही रिजर्व बैंक के निदेशक मण्डल का सदस्य रह सकता है। स्थानीय मण्डलों द्वारा मनोनीत चार संचालकों का कार्यकाल उनके स्थानीय मण्डल में सदस्यता के कार्यकाल के समानान्तर होता है।

गवर्नर और डिप्टी गवर्नर को छोड़कर निदेशक मण्डल के शेष सभी सदस्य सदस्य पूर्णकालिक नहीं हैं। इन्हें केवल बैठका में भाग लेने के लिए आने पर केवल यात्रा व्यय और अन्य भत्ते दिए जाते हैं। वर्ष में छः केन्द्रीय निदेशक मण्डल की बैठकों का प्रावधान है। एक बैठक तीन महीने में अवश्य हो जानी चाहिए।

केन्द्रीय बैंक होने के नाते रिजर्व बैंक के केन्द्रीय निदेशक मण्डल के अतिरिक्त चार स्थानीय मण्डल भारत की चारों दिशाओं में स्थित हैं— मुम्बई (पश्चिम में) कलकत्ता (पूर्व में) दिल्ली (उत्तर में) और चेन्नई (दक्षिण में) हैं। प्रत्येक स्थानीय मण्डल में पांच-

पाच सदस्य हैं। सभी को भारत सरकार द्वारा मनोनीत किया जाता है। स्थानीय प्रधान कार्यालय भी इन्हीं राज्यों में हैं।

स्थानीय मण्डलों के अतिरिक्त रिजर्व बैंक की कई शाखाएँ हैं। जिनके कार्यालय अहमदाबाद भुवनेश्वर गुहाटी जयपुर बंगलौर हैदराबाद कानपुर नागपुर पटना मुम्बई भोपाल चण्डीगढ़ जम्मू व त्रिवनन्तपुरम् में हैं। रिजर्व बैंक के मुम्बई में केन्द्रीय स्थानीय और शाखा तीनों कार्यालय स्थित हैं।

स्पष्ट है कि रिजर्व बैंक का रागठन केन्द्र स्थान और शाखाओं में कार्य सुविधानुसार विभक्त है जैसा कि नीचे दर्शाया गया है -

केन्द्रीय निदेशक मण्डल कार्यालय मुम्बई

स्थानीय प्रधान कार्यालय

मुम्बई दिल्ली कलकत्ता चेन्नई

रिजर्व बैंक शाखाएँ

अहमदाबाद भुवनेश्वर गुहाटी जयपुर बंगलौर हैदराबाद
कानपुर नागपुर पटना मुम्बई भोपाल चण्डीगढ़ जम्मू त्रिवनन्तपुरम्

रिजर्व बैंक के केन्द्रीय कार्यालय में निम्नलिखित 17 प्रमुख विभाग हैं-

- 1 सेविंग नीति विभाग
- 2 मुद्रा प्रबंध विभाग
- 3 सरकार एवं बैंक खाते विभाग
- 4 ग्रामीण नियोजन एवं साख विभाग
- 5 प्यव एवं बजट नियंत्रण विभाग,
- 6 वैदेशिक परिचालन व विकास विभाग
- 7 सांख्यिकी विश्लेषण एवं कम्प्यूटर सेवाएँ
- 8 औद्योगिक एवं निर्यात साख विभाग
- 9 वित्तीय कम्पनियाँ का विभाग
- 10 विनिमय नियंत्रण विभाग
- 11 आर्थिक विश्लेषण एवं नीति विभाग
- 12 निरीक्षण विभाग
- 13 प्रबन्धीय सेवा विभाग
- 14 बाह्य निवेश एवं परिचालन विभाग
- 15 शहरी बैंक विभाग
- 16 परिसर विभाग,
- 17 सचिव का विभाग।

1. **सेविद्वर्ग नीति विभाग**—यह विभाग सेविद्वर्ग प्रशिक्षण और बैंक सेविद्वर्ग सम्बन्धों के परिचालन सम्बन्धी मामला के लिये उत्तरदायी है। सेविद्वर्ग की भर्ती उनकी सेवा सम्बन्धी शर्तों का निर्धारण और सेविद्वर्ग के वेतन सम्बन्धी मामले इस विभाग के अधीन हैं। विभाग को कार्यकुशलता की दृष्टि से चार अनुभागों— भर्ती अनुभाग प्रशिक्षण अनुभाग सेविद्वर्ग सम्बन्ध अनुभाग और हिन्दी अनुभाग में विभक्त किया गया है। रिजर्व बैंक ने अपने अधिकारियों और कर्मचारियों के लिए 1 नवम्बर 1990 से प्राविटेन्ट फण्ड स्कीम के स्थान पर केन्द्रीय कर्मचारियों की भर्ती पुराने स्कीम को अपनाने का निर्णय किया है।

2. **मुद्रा प्रवण्य विभाग**—यह विभाग मुद्रा नोटों की डिजाइन छपाई और उनका जारी करना सिक्कों की छलाई और वितरण नकदी तिजोरी की स्थापना बैंक की प्रेषण सुविधा योजना केन्द्रीय और राज्य सरकारों के भी काराबार सम्बन्धी ऐजेन्सी व्यवस्था और विदेशी केन्द्रीय बैंकों तथा अन्तरराष्ट्रीय मुद्राकोष की नीति और कार्य विधि से सम्बन्धित कार्य करता है।

3. **सरकार एवं बैंक खाते विभाग**—यह विभाग केन्द्र और राज्य सरकारों के लेन-देन का देश के अन्तर और बाहर का हिसाब किताब रखने का कार्य करता है। अन्तरराष्ट्रीय मुद्रा कोष, अन्तरराष्ट्रीय पुनर्निर्माण और विकास बैंक जैसी संस्थाओं के बैंक कार्यालय में रखे जाने वाले खाता से सम्बन्धित कार्य करता है।

4. **ग्रामीण नियोजन एवं साख्य विभाग**—रिजर्व बैंक कृषि वित्त व्यवस्था का कार्य 1982 से पूर्व कृषि वित्त विभाग के माध्यम से सम्पादित करता था। जुलाई 1982 को राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास की स्थापना की गई और वित्त विभाग के कार्य उसी सौंप दिए गए। रिजर्व बैंक में ग्रामीण नियोजन और साख्य कार्य हेतु यह नया विभाग खोला गया। इस विभाग का कार्य कृषि ऋण सम्बन्धी प्रश्नों का अध्ययन करने के लिए विशेषज्ञ कर्मचारियों को रखना सहकारी बैंकों तथा कृषि ऋण के क्षेत्र में लगी अन्य संस्थाओं के कार्यकुशलता में समन्वय स्थापित करना है। सहकारी ऋण ढांचे को सुदृढ़ बनाने के लिए केन्द्र और राज्य सरकारों के साथ मिलकर सक्रिय कार्य करता है।

5. **व्यय एवं बजट नियंत्रण विभाग**—यह विभाग मुख्य लेखापाल के अधीन है। इस विभाग का कार्य इश्यू और बैंकिंग में रिजर्व बैंक के लेखों रचना और उनका पर्यवेक्षण करना है तथा इन विभागों के साप्ताहिक और मासिक आर्थिक लेखों का संकलन करना है। यह बैंक के विभिन्न कार्यालयों और विभागों द्वारा किये जाने वाले व्यय और बजट पर भी नियंत्रण रखता है।

6. **बैंकिंग परिचालन व विकास विभाग**—इस विभाग का प्रमुख कार्य भारतीय वाणिज्यिक बैंक व्यवसाय के पर्यवेक्षण नियंत्रण और विकास का है। यह विभाग बैंकिंग विनियमन अधिनियम 1949 का वाणिज्यिक बैंकों पर लागू करता है। यह विभाग रिजर्व बैंक के राष्ट्रीयकृत बैंकों से सम्बन्धित उन वर्तमान का प्रालन भी करता है जो बैंकिंग कम्पनी अधिनियम, 1970 के अधीन उसे गठित किए गए हैं। इस विभाग का कार्य दो प्रभागों—

परिचालन प्रभाग और निरीक्षण प्रभाग में विभाजित है। अहमदाबाद बेंगलूर भुवनेश्वर जयपुर मुम्बई कलकत्ता हैदराबाद कानपुर भद्रास दिल्ली और त्रिवेन्द्रम इसके क्षेत्रीय कार्यालय हैं।

7 सांख्यिकी विश्लेषण एवं कम्प्यूटर सेवाएँ—सांख्यिकी विभाग का प्रमुख कार्य आर्थिक व्यवस्था के बेकिंग और वित्तीय क्षेत्रों की जानकारी एकत्रित कर उन्हें सकलित करना है। इस विभाग का कार्य आर्थिक विभाग के कार्य का पूरक है। यह विभाग पाँच प्रभागों में बंटा है —

- 1 कम्पनी वित्त और निधियों का आगम
- 2 आकड़ों का निवर्तन
- 3 अर्थ वित्तीय अध्ययन तथा सांख्यिकी आसूचना
- 4 बुलेटिन करने वाली रिपोर्ट और अन्य प्रकाशन और
- कम्प्यूटर सेवाएँ।

यह विभाग रिजर्व बैंक के प्रकाशनों के उस अंश को तैयार करने के लिए उत्तरदायी है जिसने सामयिक सांख्यिकी आकड़े रहते हैं। कम्प्यूटर विभाग रिजर्व बैंक और अन्य बैंकों को कम्प्यूटर द्वारा कार्य करने के लिए प्रेरित करता है तथा सभी सूचनाओं को कम्प्यूटरीकृत करता है।

8 औद्योगिकी एवं निर्यात साख विभाग—राज्य वित्तीय निगमों के प्रति रिजर्व बैंक के जो कार्य और कर्तव्य हैं वे इस विभाग द्वारा निभाए जाते हैं। यह विभाग भारत सरकार के अभिकर्ता के रूप में उसकी ऋण गारंटी योजना को चलाता है और इस उद्देश्य के लिए उसे गारंटी संगठन का नाम दिया गया है। राज्य के वित्त निगमों को ऋण देने उनके बाड जारी किए जाने के सम्बन्ध में परामर्श दिए जाने और बाड जारी किए जाने का अनुमोदन करने, नीति और क्रिया विधि सम्बन्धी प्रश्नों का सामान्य मार्ग दर्शन देने के लिए यह विभाग कार्यवाही करता है।

■ **वित्तीय कम्पनियों का विभाग**—रिजर्व बैंक का यह विभाग कम्पनियों द्वारा दिए जाने वाले ऋण सम्बन्धी नीति का निर्धारण करता है। नेशनल हाउसिंग बैंक और हुडको की आय सहायकों को बढ़ाने में रिजर्व बैंक सहायता करता है। नेशनल हाउसिंग बैंक की स्थापना जुलाई 1988 में की गई थी। यह विभाग वित्तीय कम्पनियों का मार्गदर्शन करता है तथा उन्हें दिशा निर्देश प्रदान करता है।

10 आर्थिक विश्लेषण एवं नीति विभाग—यह विभाग व्यापारिक बैंकिंग आकड़े एकत्रित करने के लिए सर्वेक्षण का कार्य करता है। इन आकड़ों का उद्देश्य बैंकिंग और ऋण नीतियों का निर्धारण और चयनात्मक ऋण नियंत्रण के परिचालन में बैंकों की सहायता करना है। यह विभाग बैंकिंग समस्याओं पर अनुसन्धान कर विश्लेषण करता है। भारत के भुगतान आवेश के आकड़ों को सकलित कर उनका शोधन करता है और भावी वित्तीय नीति के निर्धारण में सहायता करता है। मुद्रा नीति में होने वाले परिवर्तनों के साथ सम्पर्क बनाए रखता है।

11 विनिमय नियंत्रण विभाग—यह विभाग विनिमय मूल्य स्थिर रखने में महत्वपूर्ण योगदान देता है। विभाग अन्तरराष्ट्रीय व्यापार तथा देश में मौद्रिक तथा साख्त की स्थिति को नियंत्रण में रखता है ताकि विकास के लिए आंतरिक स्थिरता तथा बाह्य स्थिरता में बराबर की वृद्धि न हो वरन् दोनों कम ज्यादा एक दूसरे पर निर्भर हों।

12 निरीक्षण विभाग—इस विभाग का अधिकारी निरीक्षक होता है। यह विभाग बैंक के विभिन्न कार्यालयों और विभागों का समय-समय पर आंतरिक निरीक्षण करता है और इन कार्यालयों के सामान्य कार्य संचालन के सम्बन्ध में अपना प्रतिबन्ध व्यक्त और बजट नियंत्रण विभाग को भजता है। वास्तविक कार्य भार की दृष्टि से विभिन्न श्रेणी के कर्मचारियों की पर्याप्तता की जाच भी इसी विभाग द्वारा की जाती है।

13 प्रबन्धीय सेवा विभाग—यह विभाग संगठन और पद्धति के अन्तर्गत रिजर्व बैंक द्वारा अपनाई गई कार्य विधि की निरन्तर जाच करता है। उनमें सुधार लाने के लिए सुझाव देने का भी कार्य करता है। रिजर्व बैंक के परिचालन और कार्य सम्बन्धी दक्षता सर्वात्म्य स्तर पर बनाये रखने के लिए यह विभाग एक स्थायी तंत्र के रूप में कार्य करता है।

14 बाह्य निवेश एवं परिचालन विभाग—यह विभाग केन्द्र सरकार द्वारा रिजर्व बैंक का भारतीय रक्षा नियमों के अन्तर्गत सौंपे गये कार्यों को करता है। सितम्बर 1939 में विदेशी मुद्रा सान्निध्य और प्रतिभूतियों के लेन-देन पर नियंत्रण रखने के लिये विदेशी मुद्रा नियंत्रण विभाग को रिजर्व बैंक में स्थापित किया गया था। उदारीकरण की नीति को अपनाकर भारत में बाह्य निवेश को प्रोत्साहन दिया गया और रिजर्व बैंक में विदेशी मुद्रा नियंत्रण विभाग का नाम बाह्य निवेश एवं परिचालन विभाग किया गया। यह विभाग बैंक परिचालन और विकास विभाग के साथ मिलकर प्राधिवृत्त व्यापारियों के विदेशी मुद्रा विभागों का निरीक्षण एवं परिचालन का कार्य करता है।

15 शहरी बैंक विभाग—यह विभाग रिजर्व बैंक द्वारा शहरी क्षेत्र में खोले गए नए बैंकों बैंकों की शाखाओं को लाइसेंस जारी करने का कार्य करता है। विभाग उद्योगों और व्यवसायों की वृद्धि सम्भावनाओं वाले क्षेत्रों का पता लगाने हेतु सर्वेक्षण कार्य करता है। विभाग विशेष शाखाओं की स्थापना हेतु प्रार्थना-पत्रों का मांग्यता के आधार पर स्वीकृत करता है।

16 परिसर विभाग—यह विभाग रिजर्व बैंक के कार्यालयों प्रशिक्षण संस्थाओं और कर्मचारियों के आवास हेतु निर्माण कार्य करवाने के लिए उत्तरदायी है। जहाँ भी आवश्यक होता है यह विभाग कार्यालय और आवास दोनों ही प्रयोजना के लिए निर्देशक मण्डल के निर्देशानुसार भवन बनवाता है या उपयुक्त परिसर भिराए पर लेने की व्यवस्था करता है। इन कार्यों के लिए उपयुक्त स्थल का चुनाव मानचित्रों का निर्माण निर्माण कार्यों के लिए करार और उसकी प्रगति पर निगरानी यही विभाग रखता है।

17 सचिव विभाग—इस विभाग का सम्बन्ध विशेषतः रिजर्व बैंक की नीति को प्रभावित करने वाले विभिन्न विषयों से है। इस विभाग का कार्य रिजर्व बैंक के खुले बाजार

सम्बन्धी लन-दन केन्द्रीय और राज्य सरकारा के ऋण कोष के बिलो को जारी करना नीति विषयक मामल केन्द्र और राज्य सरकारा का अर्थपूर्ति हेतु अग्रिम स्वीकृत करना सरकारा के अधिस्थ निधियों के निवेश करन सम्बन्धी मामले अन्तरराष्ट्रीय मुद्रा कोष अन्तरराष्ट्रीय पुनर्निर्माण और विकास बैंक के साथ रिजर्व बैंक के लन-दन से सम्बन्धित है। यह विभाग केन्द्रीय बोर्ड और उसकी समिति से सम्बन्धित सचिवालय कार्य भी करता है।

रिजर्व बैंक ने अपन अधिकारिया और पर्यवेक्षकों की नियुक्ति परीक्षाओं और सहायता के माध्यम से करने के लिए जुलाई 1968 में सभा बोर्ड की स्थापना की थी। बोर्ड में अशकालिक अध्यक्ष और पूर्णकालिक सदस्य और अन्य सदस्य हैं। जिनकी नियुक्ति रिजर्व बैंक के गवर्नर द्वारा की जाती है। सभा बोर्ड नियुक्ति हेतु चयन के साथ अनुशासनात्मक कार्यवाही के प्रश्न पर भी अपनी सलाह देता है।

रिजर्व बैंक ने अपने अधिकारिया कर्मचारिया का प्रशिक्षण करने के लिए प्रशिक्षण संस्थान स्थापित किए हैं। जिनमें प्रमुख प्रशिक्षण संस्थान हैं -

- (1) बैंकर्स प्रशिक्षण महाविद्यालय मुम्बई
- (2) कृषि बैंकिंग महाविद्यालय पुणे
- (3) रिजर्व बैंक स्टाफ महाविद्यालय चन्नई और
- (4) क्षेत्रीय प्रशिक्षण संस्थान दिल्ली मुम्बई कलकत्ता।

रिजर्व बैंक का एक प्रधान आर्थिक सलाहकार है जो रिजर्व बैंक को बैंकिंग वित्त आर्थिक ज्ञान तथा अनुसंधान विषयक सलाह देता है।

रिजर्व बैंक के कई कार्य हैं। सभी कार्यों को मोटे तौर पर दो भागों में विभक्त कर समझा जा सकता है -

- (1) रिजर्व बैंक के एक केन्द्रीय बैंक के रूप में कार्य तथा
- (2) रिजर्व बैंक के एक व्यापारिक बैंक के रूप में कार्य।

रिजर्व बैंक अन्य किसी केन्द्रीय बैंक संस्थान की भाँति देश में साख और मुद्रा पर नियंत्रण रुपये के परिवर्तन मूल्य की व्यवस्था और सरकार लन-दन की व्यवस्था करता है।

अतः रिजर्व बैंक के प्रमुख कार्यों का उल्लेख निम्नलिखित रूप में किया जा सकता है -

1 नोट जारी करना-रिजर्व बैंक को भारत का केन्द्रीय बैंक होने के नाते रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया अधिनियम के अन्तर्गत नोट जारी करने का एकाधिकार प्राप्त है। रिजर्व बैंक न्यूनतम कोष पद्धति के आधार पर 2 5 10 20 50 100 500 और 1000 रुपये के नोट जारी कर सकता है। न्यूनतम कोष पद्धति के अन्तर्गत रिजर्व बैंक के पास 200 करोड़ रुपये का कोष होना जरूरी है। इन 200 करोड़ के कोष में से 115 करोड़ का स्वर्ण और शेष 85 करोड़ राशि विदेशी प्रतिभूतियों में हो सकती है। भारत के रिजर्व बैंक के इस कार्य हेतु इंग्लैंड की भाँति दो विभाग हैं- (1) नोटी जारी विभाग (2) बैंकिंग विभाग।

2 **साख नियन्त्रण**—रिजर्व बैंक का केन्द्रीय बैंक के रूप में दूसरा महत्वपूर्ण कार्य साख नियन्त्रण है। साख नियन्त्रण के अन्तर्गत केन्द्रीय बैंक निम्नलिखित कार्य करता है।

- (i) बैंक दर
- (ii) खुले बाजार की क्रियाएँ
- (iii) नफ़्द कोषों के अनुपात में परिवर्तन
- (iv) तरल कोषों में परिवर्तन
- (v) घयनात्मक साख नियन्त्रण
- (vi) विल बाजार योजनाएँ
- (vii) बहुमुखी व्याज दरें (पुनर्वित्त)
- (viii) नैतिक दबाव की नीति

जैसे कार्यकलापों की सहायता से बैंकों का नियन्त्रण करता है। प्रत्येक का विस्तृत वर्णन निम्नांकित है—

(i) **बैंक दर**—भारत का रिजर्व बैंक व्यापारिक बैंकों के सरकारी प्रतिभूतियों के आधार पर ऋण देता है। उनके प्रथम श्रेणी विलों को भुनाता है। जिस दर पर वह ऋण दिया जाता है तथा प्रथम श्रेणी के विलों का भुगतान किया जाता है। वह बैंक दर कहलाती है। रिजर्व बैंक समय-समय पर इस बैंक दर में परिवर्तन करता रहता है।

(ii) **खुले बाजार की क्रियाएँ**—खुले बाजार की क्रियाओं के अन्तर्गत अर्द्ध सरकारी प्रतिभूतियों, प्रथम श्रेणी के विलों व प्रतिज्ञा पत्रों आदि का क्रय विक्रय आता है। रिजर्व बैंक जब इन प्रतिभूतियों को बेचता है तो जनता उसे खरीदती है। जिससे जनता का इन प्रतिभूतियों में निवेश हो जाता है। फलतः मुद्रा की पूर्ति में कमी आ जाती है। इसी तरह जब रिजर्व बैंक द्वारा इन प्रतिभूतियों को खरीदा जाता है, तो मुद्रा की पूर्ति में वृद्धि होती है। यही कारण है कि खुले बाजार की क्रियाओं का साख नियन्त्रण में उपयोग किया जाता है। रिजर्व बैंक अधिनियम के अन्तर्गत खुले बाजार की क्रियाओं का अधिकार भारत में रिजर्व बैंक का प्राप्त है।

(iii) **नफ़्द कोषों के अनुपात में परिवर्तन**—प्रत्येक अनुरक्षित बैंक को रिजर्व बैंक के पास अपनी जमाओं का एक न्यूनतम प्रतिशत जमा कराना पड़ता है। रिजर्व बैंक समय-समय पर इस न्यूनतम प्रतिशत जमा में परिवर्तन कर साख पर नियन्त्रण रखता है। रिजर्व बैंक न्यूनतम प्रतिशत जमा 20% तक कर सकता है।

(iv) **तरल कोषों में परिवर्तन**—रिजर्व बैंक अधिनियम, 1949 के अन्तर्गत प्रावधान है कि प्रत्येक अनुरक्षित बैंक अपनी कुल जमा को कम से कम 20 प्रतिशत तरल रूप में अपने पास अवश्य रखेगी। सन् 1962 में इस अनुपात में वृद्धि की गई और बैंक की तरल जमा कुल जमा का 25% की गई। इसमें समय-समय पर परिवर्तन होते रहते हैं। अब 25% से बढ़ कर तरल जमा राशि 38.5% हो गई है।

को तहत जमा स्वर्ण को इसी उद्देश्य के लिए अन्य नामित बैंक का उधार दे सकते हैं। केन्द्रीय बैंक ने बैंक दर और रिपो दरों में कोई बदलाव नहीं किया है और आरक्षित नकद अनुपात को भी नहीं बदला।

रिजर्व बैंक ने अभी इसी महीने के शुरू में बैंक दर को एक प्रतिशत घटाकर 7% और सीआरआर को 9% से घटा कर 8% कर दिया है। रिपो दर 6% से 5% कर दी गई है। रिजर्व बैंक ने मुद्रा और ऋण बाजार में सुधार के कार्यक्रमों को बढ़ाने के लिए कई नये उपायों की घोषणा की है। रिजर्व बैंक वार्षिक अर्थों में ऋण सहायता का अंतिम आश्रय बनने की घोषणा करता रहा है। इस पर अमल करने के लिए उसने सरकारी प्रतिभूतियों को वापिस खरीदने की वर्तमान प्रणाली में बदलाव किया है।

नई नीति में कहा गया है कि वर्तमान अंतरिम तरलता समायोजन नीति के स्थान पर 3 जून से स्थायी तरलता समायोजन सुविधा लागू की जायेगी। एल ए एफ में रिपो की नीलामी की जायेगी और इसकी नीलामी में केवल वे बैंक और प्राथमिक डीलर ही भाग ले सकते हैं जो सापेक्षिक सामान्य बही खाता रखते हैं और रिजर्व बैंक के साथ फरट एकाउन्ट खोले हुए हैं। योली सुबह 10:30 बजे लगानी होगी। शुक्रवार को छोड़कर नीलामी एक दिन की होगी। वर्तमान अंतरिम नीति में रिजर्व बैंक तरलता बनाए रखने में सरकारी प्रतिभूतियों की पुनर्खरीद की एक दर निर्धारित करता है।

सीआरआर और प्रतिभूतियों की पुनर्खरीद दरों में भी कटौती की गई है। रिजर्व बैंक ने निर्यात राशियों को तरल बनाने हेतु एक गंभीर नीति की घोषणा की है।

3 सरकार का बैंक—भारत का रिजर्व बैंक केन्द्र और राज्य सरकारों के बैंक के रूप में कार्य करता है। रिजर्व बैंक केन्द्र और राज्य सरकारों को उनकी आर्थिक और मौद्रिक नीतियों में सलाह देने का कार्य करता है। सरकार का बैंक होने के नाते विलों को एक्जिट करने राशि स्वीकार करने और भुगतान करने का कार्य करता है। केन्द्र और राज्य सरकारों की तरफ से ऋण देता है। सरकारों की तरफ से ऋण शर्तों का निर्धारण करता है। रिजर्व बैंक सार्वजनिक ऋण, कृषि वित्त सहायता, औद्योगिक वित्त, पूंजी विनियोग पद्धतीय योजनाओं के सम्बन्ध में वित्तीय पहलुओं पर सरकार को सलाह देता है।

4 बैंकों का बैंक—रिजर्व बैंक बैंकों का बैंक है। इस बैंक के नियमन का अधिकार प्राप्त है। रिजर्व बैंक के पास व्यापारिक बैंकों की नकद निधि जमा रहती है। कोई भी नया बैंक या नई शाखा रिजर्व बैंक की अनुमति के बिना नहीं खोली जा सकती है। देश के समस्त बैंकों को सारा नियंत्रण बैंक दर, खुले बाजार की प्रियाएँ, बैंकों की निधि आदि कार्यों के लिए रिजर्व बैंक नीतिगत निर्देश जारी करता है। रिजर्व बैंक बैंकों के लिये उरी तरह से कार्य करता है जैसे कोई बैंक अपने ग्राहकों के लिये करता है। स्पष्ट है कि रिजर्व बैंक और बैंकों के मध्य सम्बन्ध बैंक और ग्राहकों का है। रिजर्व बैंक बैंकों के विलों को गुनाता है। उनके समायोजन की व्यवस्था करता है। रिजर्व बैंक बैंकों को अवांछनीय कार्य करने से रोकता है। उनका शुभचिंतक एवं नियंत्रक है।

5 रुपये के विदेशी विनिमय का नियमन-रिजर्व बैंक रुपये के विदेशी विनिमय नियमन का महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। इस बात का ध्यान रखता है कि रुपये के विदेशी विनिमय की दर स्थिर रहे। रिजर्व बैंक अन्तरराष्ट्रीय मुद्रा कोष द्वारा निर्धारित नीतियों और भारत सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुसार अन्तरराष्ट्रीय मुद्रा के विनिमय हेतु सभी प्रकार की कार्यवाही करता है।

■ निजी क्षेत्रों को बैंकिंग लाइसेंस-निजी क्षेत्र में बैंकिंग सेवाएँ देने वाले संस्थानों को लाइसेंस जारी करने का कार्य भी रिजर्व बैंक द्वारा किया जाता है।

7 ग्रामीण नियोजन एवं साख-रिजर्व बैंक अधिनियम के अन्तर्गत रिजर्व बैंक को कृषि वित्त व्यवस्था का भार सौंपा गया है। इस महत्त्वपूर्ण कार्य के लिए रिजर्व बैंक में पृथक् कृषि वित्त विभाग स्थापित किया गया है। 12 जुलाई 1982 को राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक की स्थापना की गई और कृषि वित्त विभाग के सारे कार्य उसी सौंप दिए गए। नया ग्रामीण नियोजन एवं साख विभाग बनाया गया है। यही विभाग अब ग्रामीण नियोजन और साख का कार्य करता है।

8 आफड़ों का सफलन एवं प्रकाशन-रिजर्व बैंक मुद्रा साख बैंकिंग विदेशी विनिमय विदेशी व्यापार भुगतान सन्तुलन औद्योगिक एवं कृषि उत्पादन मूल्य प्रवृत्तियों आदि के आफड़ों का संग्रह प्रकाशन का कार्य करता है।

9 प्रशिक्षण की व्यवस्था-रिजर्व बैंक अपने बैंक अधिकारियों और अन्य बैंक अधिकारियों के प्रशिक्षण हेतु व्यवस्था करता है। इसके लिए रिजर्व बैंक ट्रेनिंग कॉलेज है।

10. किन्हीं विशेष परिस्थितियों में रिजर्व बैंक राजकीय रक्षण दस्तुओं का क्रय विक्रय कर सकता है। इस तरह विनिमय बिलों पर बट्टा प्राप्त करने का अधिकार भी रिजर्व बैंक को है।

11 व्यापारिक बैंक सेवा-रिजर्व बैंक व्यापारिक बैंक के रूप में निम्नलिखित कार्य करता है -

- (i) केन्द्र सरकार राज्य सरकारों बैंकों संस्थाओं एवं व्यक्तियों से बिना ध्याज के जमा स्वीकार करना
- (ii) अन्तरराष्ट्रीय मुद्रा कोष के सदस्य देशों की केन्द्रीय बैंकों में खाता खोलना
- (iii) भारत में शोधनीय अधिकतम 90 दिन की अवधि के ऐसे बिलों एवं प्रतिज्ञा पत्रों का क्रय एवं विक्रय करना तथा उनको पुनः भुनाना जिस पर दो श्रेष्ठ हस्ताक्षर हों
- (iv) विश्व बैंक के साथ लेन देन करना
- (v) स्वर्ण रिजर्वों एवं धातु का क्रय-विक्रय करना
- (vi) भारत में शोधनीय अधिकतम 35 माह की अवधि के दो श्रेष्ठ हस्ताक्षरों से युक्त कृषि बिलों एवं प्रोनोटों को क्रय करना उनका विक्रय करना एवं उनकी पुनः कटौती करना

- (vii) मुद्रा प्रतिभूतियों व आभूषणों आदि को सुरक्षित रखना
- (viii) अधिकतम 30 दिन की अवधि के लिए अधिक से अधिक कुल पूँजी की राशि तक के ऋण अन्य देशों के केन्द्रीय बैंक या अपने ही सदस्य बैंकों से लेना
- (ix) भारत के बाहर अन्य किसी देश की ऐसी प्रतिभूतियों को खरीदना जो कि क्रय की तारीख से 10 वर्ष के अन्दर शोधनीय हो।
- (x) सदस्य बैंकों से दो लाख या इससे अधिक की राशि के विदेशी विनिमय का क्रय-विक्रय करना।

रिजर्व बैंक की भूमिका

रिजर्व बैंक ने केन्द्रीय बैंक होने के नाते देश के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। विशेषकर देश की औद्योगिक वित्त व्यवस्था और ग्रामीण साख व्यवस्था में रिजर्व बैंक ने योगदान दिया है। रयतत्रता प्राप्ति के पश्चात् औद्योगीकरण के कारण औद्योगिक वित्त की माग दिन-प्रति-दिन बढ़ती जा रही थी। इन मागों की पूर्ति के लिये भारत सरकार ने कई वित्तीय निगम स्थापित किए। इन वित्तीय निगमों में रिजर्व बैंक ने अपनी काफी पूँजी लगाई है। भारतीय औद्योगिक विकास बैंक में तो पूरी पूँजी ही रिजर्व बैंक ने लगाई है। स्पष्ट है कि रिजर्व बैंक ने उद्यमों के विकास में अपना योगदान अप्रत्यक्ष रूप से किया है। इसके अतिरिक्त रिजर्व बैंक ने औद्योगिक वित्त के लिए कुछ विशेष व्यवस्थाएँ भी की हैं। जैसे— राष्ट्रीय औद्योगिक साख कोष की स्थापना। यह दीर्घकालीन कोष है। इसकी स्थापना 1964 में की गई थी। भारतीय औद्योगिक बैंक को ऋण देना और छोटे उद्योगों के लिये साख गारण्टी योजना।

रिजर्व बैंक अपने प्रारम्भिक काल 1935 से ही अपने कृषि विभाग के माध्यम से राज्य सहकारी बैंक व अन्य बैंकों के कार्यों के बीच समन्वय स्थापित करता आया है। परन्तु रिजर्व बैंक ने ग्रामीण क्षेत्र में अधिक सहायता प्रदान करने के लिए 1956 में दो कोष स्थापित किए थे।

(1) राष्ट्रीय कृषि साख (दीर्घकालीन) कोष

(2) राष्ट्रीय कृषि साख (रिथरीकरण) कोष।

सन् 1982 में राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक की स्थापना के बाद ये दोनों कोष इसे हस्तांतरित कर दिए गए हैं।

भारत सरकार द्वारा आर्थिक विकास और लोककल्याण की पंचवर्षीय योजनाओं के कारण रिजर्व बैंक के कार्यों में वृद्धि हुई है, और निरन्तर हो रही है। जिन कार्यों को पूर्व में केन्द्रीय बैंक की परिधि में नहीं रखा जाता था उन्हें भी रिजर्व बैंक को सौंपा जा रहा है। रिजर्व बैंक अपने विभाग और अपने अधीन पञ्जीकृत सभी बैंकों और उनकी शाखाओं के लिए नियामकीय कार्य करता है, उन्हें निर्देश देता है, उनका मार्गदर्शन

करता है। इसने सहकारिता को बढ़ाया दिया है। सरकार का बैंकर होने के नाते सर्वेक्षण कर सरकार को वित्तीय मामलों में परामर्श देने का कार्य करता है। रिजर्व बैंक जमा-कर्त्ताओं के हितों की रक्षा करता है। आज रिजर्व बैंक बैंकिंग व्यवस्था की किसी भी शिकायत या समस्या पर ध्यान देता है। तत्सम्बन्धी कार्यवाही तत्काल करने हेतु तत्पर रहता है।

इसमें सन्देह नहीं है कि रिजर्व बैंक की सुलभ मुद्रा नीति के कारण ही भारतीय उद्योग कृषि और वाणिज्य की बढ़ती हुई आवश्यकताओं की पूर्ति हुई है। रिजर्व बैंक विनिमय दरों को स्थिर बनाए रखने में सफल हुआ है। रिजर्व बैंक ही केन्द्र और राज्य सरकारों के बढ़ते हुए आय-व्यय की व्यवस्था में सहायता करता है।

□□□

केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

प्राचीनकाल से ही शासक ने भारत में जन कल्याण की ओर विशेष ध्यान दिया है। ब्रिटिश शासन काल में जन कल्याण को गम्भीरता से लिया गया। सन् 1935 में प्रान्तों में कांग्रेस मन्त्रालयों के गठन के साथ समाज कल्याण कार्यक्रमों को मान्यता देना आरम्भ किया गया। परन्तु द्वितीय युद्ध के कारण जन कल्याण परियोजनाओं पर ध्यान नहीं दिया जा सका। ऐच्छिक सारथान अपनी सामर्थ्य के अनुसार देश में कल्याणकारी क्षेत्र में कार्य कर रहे थे। स्वतंत्रता के पश्चात् सविधान निर्माताओं ने समाज कल्याण कार्यक्रमों की ओर गम्भीरता से विचार किया। सविधान के अनुच्छेद 17 में राज्य में अस्पृश्यता को समाप्त करने अनुच्छेद 46 में शोषण का अन्त और सामाजिक अन्याय समाप्त करने, अनुच्छेद 19 में जाति के आधार पर भेद-भाव समाप्त करने, अनुच्छेद 29 में किसी व्यक्ति को जाति के आधार पर शिक्षण सारथान में प्रवेश की अनुमति न देने, सम्बन्धी उल्लेख किया गया है।

अनुच्छेद 16 के अनुसार लोक सेवाओं में अनुच्छेद 32-34 के अनुसार विधानमण्डल में पदों के आरक्षण की व्यवस्था की गई है। अनुच्छेद 184 के अन्तर्गत उनके हितों की रक्षा के लिए विशेष अधिकारियों को नियुक्त किया जाता है। अनुच्छेद 224 के अन्तर्गत अनुसूचित क्षेत्र और जनजाति क्षेत्रों के प्रशासन एवं नियंत्रण की व्यवस्था भी सविधान में की गई है। सविधान के नीति निर्देशक तत्वों में कहा गया है कि— 'राज्य जनता के दुर्बलतम वर्गों— विशेषतया अनुसूचित जातियों, जनजातियों और आदिम जातियों की शिक्षा तथा आर्थिक हितों की विशेष सावधानी से उन्नति करेगा और सामाजिक अन्याय एवं सब प्रकार के शोषण से उनका संरक्षण करेगा।' भारत के सविधान की प्रस्तावना में भी इस बात पर बल दिया गया है कि— 'राज्य ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना करेगा जो पूर्ण प्रयास करेगा जिसमें सभी को सामाजिक आर्थिक व राजनीति न्याय प्राप्त हो सके।'।

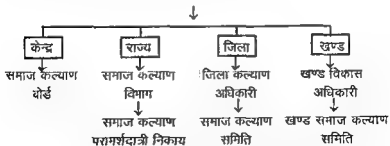
उक्त सवैधानिक दायित्व को ध्यान में रखते हुए अगस्त 1953 में तत्कालीन शिक्षा मन्त्रालय ने एक प्रस्ताव द्वारा केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड की स्थापना की। समाज कल्याण बोर्ड का कार्य उस समय देश में कार्यरत 6000 ऐच्छिक संगठनों के कार्यों में समन्वय स्थापित करना था। केन्द्रीय स्तर पर समाज कल्याण परामर्शदात्री बोर्ड स्थापित

किया गया और राज्य स्तर पर राज्य समाज कल्याण परामर्शदात्री बोर्ड द्वारा समाज कल्याण योजनाओं को लागू किया जाता है। प्रत्येक राज्य में अगस्त 1954 में समाज कल्याण परामर्शदात्री निकाय राज्य सरकारों द्वारा स्थापित किए गए। प्रत्येक राज्य में समाज कल्याण विभाग हैं जिसका अध्यक्ष भारतीय प्रशासनिक सेवा का अधिकारी है। यह विभाग सरकार द्वारा निर्णीत नीतियों के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी है। राज्यों में समाज कल्याण निदेशालय भी गठित किए गए हैं। परामर्शदात्री निकाय का अध्यक्ष गैर सरकारी सामाजिक कार्य करता है। बोर्ड में सरकारी और गैर सरकारी दोनों तरह के सदस्य होते हैं। इनका कार्यकाल एक वर्ष रखा गया। गैर सरकारी सात सदस्यों में से 5 महिला + एक प्रतिनिधि लोकसभा + एक प्रतिनिधि राज्य सभा के होते हैं + चार पदेन मनोनीत केन्द्रीय मंत्रालयों शिक्षा स्वास्थ्य श्रम और वित्त। बोर्ड के पास स्वयं के कर्मचारी अधिकारी होते हैं जो राज्य में समाज कल्याण परियोजनाओं में समन्वय स्थापित करते हैं। राज्य डिप्रेस्ड लोगों के लिए भी कई कल्याणकारी योजनाएँ चलाता है।

जिला स्तर पर समाज कल्याण गतिविधियों के लिए जिला कल्याण अधिकारी उत्तरदायी है। जिला कल्याण अधिकारी अन्य कार्यक्रमों के साथ हरिजन कल्याण भी देखता है। प्रत्येक जिले में समाज कल्याण समिति होती है जिसका अध्यक्ष महत्त्वपूर्ण सामाजिक कार्यकर्ता होता है। समिति समाज कल्याण मण्डल की कल्याणकारी परियोजनाओं को लागू करने में सहायता करती है। समिति स्थानीय जिला अधिकारी के घनिष्ठ सहयोग से कार्य करती है।

खण्ड स्तर पर समाज कल्याण योजनाओं के लिए खण्ड विकास अधिकारी उत्तरदायी है। खण्ड स्तर पर खण्ड कल्याण समितियाँ हैं, ताकि कल्याणकारी कार्यक्रमों को सही तरीके से क्रियान्वित किया जा सके। संविधान समाज कल्याण लक्ष्य से सलग्न सभी समितियों एय स्तरों को नीचे दर्शाया गया है।

समाज कल्याण



समस्त समाज कल्याण कार्यक्रमों का आरम्भ केन्द्र से होता है और स्थानीय स्तर तक उसे क्रियान्वयन हेतु भेजा जाता है ताकि सफलतापूर्वक कार्यक्रमों को क्रियान्वित किया जा सके। केन्द्रीय स्तर पर 1953 में गठित समाज कल्याण बोर्ड के अप्रलिखित लक्ष्य निर्धारित किए गए थे—

- 1 विभिन्न समाज कल्याण संगठनों की आवश्यकताओं तथा अपेक्षाओं का संरक्षण
- 2 सरकार अनुदान प्राप्त संस्थाओं द्वारा चलाए जा रहे कार्यक्रमों और परियोजनाओं का मूल्यांकन
- 3 केन्द्रीय मंत्रालयों और राज्य सरकारों द्वारा कल्याण कार्य में सलग्न संगठनों को दी जा रही सहायता में समन्वय स्थापित करना
- 4 स्वयं सेवी संस्थाओं की स्थापना को प्रोत्साहन प्रदान करना
- 5 समाज कल्याण कार्य में सलग्न संगठनों एवं संस्थाओं को आर्थिक सहायता देना।

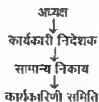
केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड का संगठन

सन 1953-54 में स्थापना के समय केन्द्रीय समाज बोर्ड में दो प्रकार के सदस्य—सरकारी और गैर सरकारी थे। बोर्ड को दैनिक कार्यों के सम्पादन हेतु पर्याप्त स्वायत्तता प्रदान की गई थी। इसकी प्रारम्भिक स्थापना एक अभिकरण के रूप में की गई थी। बोर्ड के प्रथम अध्यक्ष दुर्गा भाई देशमुख थे। इसमें अध्यक्ष सहित 12 सदस्य थे। अध्यक्ष के अतिरिक्त ग्यारह सदस्यों में से 4 सदस्य सरकारी, शेष सात सदस्यों में से 5 गैर सरकारी सदस्य थे। शेष दो सदस्य सरकार द्वारा योजना आयोग और सामुदायिक विकास विभाग से मनोनीत किए गए थे। समाज कल्याण बोर्ड को कम्पनी अधिनियम 1956 के अन्तर्गत एक पंजीकृत संस्था का रूप दिया गया। लोक लेखा समिति वर्ष 1965-66 के प्रतिवेदन में समिति ने समाज कल्याण मंडल हेतु यह सिफारिश की थी कि समाज कल्याण बोर्ड 1969 से एक पंजीकृत स्वायत्तशासी निकाय है। समाज कल्याण बोर्ड पूर्णतया भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित है।

अब समाज कल्याण मण्डल की सदस्य संख्या में वृद्धि हो गई है। बोर्ड का परिवर्तित संगठन के प्रमुख अंग इस प्रकार हैं—

समाज कल्याण बोर्ड की संरचना

(कम्पनी अधिनियम 1956 के अन्तर्गत पंजीकृत संस्था के रूप में)



अध्यक्ष—समाज कल्याण बोर्ड के अध्यक्ष की नियुक्ति भारत सरकार द्वारा की जाती है। अध्यक्ष अपने पद के अतिरिक्त कार्यकारिणी तथा सामान्य निकाय का पदेन सदस्य होता है। अध्यक्ष ही कार्यकारिणी और निकाय की अध्यक्षता करता है।

कार्यकारी निदेशक-कार्यकारी निदेशक बोर्ड के दिन-प्रति-दिन के प्रशासनिक कार्यों की देखभाल करता है। सामान्य निकाय और कार्यकारिणी समिति का सदस्य भी है।

सामान्य निकाय-रानाडे समिति के सुझाव पर समाज कल्याण बोर्ड के सामान्य निकाय में अध्यक्ष और कार्यकारी निदेशक सहित 51 सदस्य हैं। कुल सदस्यों में से 30 सदस्य सभी राज्यों केन्द्र प्रशासित राज्यों के प्रतिनिधि 5 सदस्य सामाजिक कार्यकर्ता समाज वैज्ञानिक समाज कल्याण प्रशासक दो सरसद सदस्य तथा बोर्ड के कार्यक्रमों के साथ सम्बन्ध रखने वाले विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों के एक-एक प्रतिनिधि सम्मिलित हैं। जैसे- समाज कल्याण मंत्रालय ग्रामीण विकास स्वास्थ्य शिक्षा श्रम वित्त और योजना आयोग।

समाज कल्याण बोर्ड के अध्यक्ष एवं सदस्य सभी सरकार द्वारा मनोनीत किए जाते हैं। अब बोर्ड पूर्णरूपेण मनोनीत है।

सामान्य निकाय में 18 जून, 2001 को निम्नलिखित सदस्य हैं -

- 1 श्रीमती मृदुला सिन्हा (चेयर परसन केन्द्रीय समाज कल्याण मंडल)
- 2 श्रीमती श्यामा आजमी (सरसद सदस्य)
- 3 डा रेघल मथाई
- 4 डा (श्रीमती) बीना पाडे (उत्तरप्रदेश विधानसभा सदस्य)
- 5 डा फिरोजा बानो
- 6 डा (श्रीमती) भजू श्रीपाठक
- 7 श्रीमती प्रभा शकरानारायणन
- 8 श्रीमती रेनू देवी
- 9 श्रीमती के शान्ता रेडडी
- 10 श्रीमती सत्यबाला अग्रवाल
- 11 श्री विजय सिंह (वित्तीय सलाहकार महिला और बाल विकास विभाग नई दिल्ली)
- 12 डिप्टी एडवाइजर (योजना आयोग नई दिल्ली)
- 13 डा जे एस शर्मा (संयुक्त सचिव, आई आर डी नई दिल्ली)
- 14 श्रीमती सोनाली कुमार (निदेशक, एन एफ ई शिक्षा विभाग नई दिल्ली)
- 15 श्रीमती प्रीति वर्मा (डिप्टी सेक्रेटरी, श्रम मंत्रालय, नई दिल्ली)
- 16 श्री ए पी सिंह (डिप्टी सेक्रेटरी सोशल जस्टिस एण्ड एम्पावरमेंट कृषि मदन नई दिल्ली)
- 17 डा अनुभा घोष (सहायक आयुक्त परिवार कल्याण विभाग नई दिल्ली)
- 18 श्रीमती सरोजनी गजूर टांकुर (संयुक्त सचिव महिला और बाल विकास विभाग नई दिल्ली)

19-50 चेयर परसन ऑफ ऑल स्टेट सोसल (30 सदस्य) वेलफेयर बोर्ड्स

51 श्रीमती विजय श्रीवास्तव (एक्जीक्यूटिव डाइरेक्टर केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल)

बैठक—सामान्य निकाय की बैठक वर्ष में एक बार होती है। बैठक में बोर्ड का वार्षिक प्रतिवेदन और लेखा अकंश प्रस्तुत किया जाता है। बैठक में बोर्ड द्वारा चलाया जा रहे विभिन्न कार्यक्रमों का विकास और उपलब्धियों का मूल्यांकन भी किया जाता है। बैठक में कार्यकारिणी समिति के प्रतिवेदन पर भी विचार किया जाता है।

कार्यकारिणी समिति— केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड के कार्यों का संचालन करने के लिए कार्यकारिणी समिति गठित की जाती है। कार्यकारिणी समिति की सदस्य संख्या अध्यक्ष और कार्यकारी निदेशक सहित 15 होती है। सभी नियुक्तियों भारत सरकार द्वारा बोर्ड के सदस्यों में से की जाती है। समिति की बैठक दो माह में एक बार होती है।

■ जून 2001 को केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल की कार्यकारी समिति में निम्नलिखित पन्द्रह सदस्य हैं -

- 1 श्रीमती मृदुला सिन्हा अध्यक्ष केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल
- 2 अध्यक्ष कर्नाटक स्टेट सोशल वेलफेयर एडवाइजरी बोर्ड
- 3 अध्यक्ष पंजाब स्टेट सोशल वेलफेयर एडवाइजरी बोर्ड
- 4 अध्यक्ष मिजोरम स्टेट सोशल वेलफेयर एडवाइजरी बोर्ड
- 5 अध्यक्ष उत्तर प्रदेश स्टेट सोशल वेलफेयर एडवाइजरी बोर्ड
- 6 अध्यक्ष पोंडिचेरी स्टेट सोशल वेलफेयर एडवाइजरी बोर्ड
- 7 श्रीमती सरोजन गजू ठाकुर संयुक्त सचिव, महिला और बाल विकास विभाग नई दिल्ली
- डा अनुगा घोष सहायक आयुक्त, परिवार कल्याण विभाग, नई दिल्ली
- 9 डा जे एस शर्मा संयुक्त सचिव आईआरडी नई दिल्ली
- 10 श्रीमती विजय सिंह वित्तीय सहायक महिला एवं बाल विकास विभाग, नई दिल्ली
- 11 श्रीमती सानाती कुमार निदेशक, एनएफई शिक्षा विभाग, नई दिल्ली
- 12 श्री एफ़ी सिंह उपा सचिव सोशल जस्टिस एण्ड एम्पावरमेंट मंत्रालय नई दिल्ली
- 13 डा रेवेल मथाई केंरल
- 14 डा (श्रीमती) गजु श्री पाठक (असम)
- 15 श्रीमती विजय श्रीवास्तव कार्यकारी निदेशक केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल

केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड

उद्देश्य-कम्पनी अधिनियम 1956 के अन्तर्गत पजीकृत समाज कल्याण बोर्ड के उद्देश्य 1969 में इस प्रकार वर्णित हैं-

- (अ) समाज कल्याण सगठनों की आवश्यकताओं और अपेक्षाओं का समय-समय पर सरदाना शोध और मूल्यांकन के माध्यम से समुचित अध्ययन करना।
- (ब) अनुदान प्राप्त सगठनों के कार्यक्रमों और परियोजनाओं का मूल्यांकन करना।
- (स) समाज कल्याण के क्षेत्र में काम करने वाली स्वयं सेवी संस्थाओं/सगठनों के गठन को प्रोत्साहित करना।
- (द) समाज के दुर्बल वर्गों- जैसे महिलाओं बच्चों और विकलांगों बेरोजगारों वृद्धों रोगियों आदि के सामान्य कल्याण से प्रेरित हो विभिन्न सामाजिक कल्याण की गतिविधियों को प्रोत्साहित करना।
- (य) सामाजिक कार्य के लिए पहलकारी विभिन्न परियोजनाओं तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन और प्रोत्साहन।
- (र) प्राकृतिक सफ़ट के समय राष्ट्र में कहीं भी सहायता पहुंचाने के लिए अपने सगठन के माध्यम से सहायता कार्यक्रमों का आयोजन करना।
- (ल) विभिन्न समाज सेवी संस्थाओं तथा पंचायती राज संस्थाओं को भारत सरकार द्वारा निर्धारित सिद्धान्तों के अनुरूप तकनीकी और वित्तीय सहायता उपलब्ध कराना।
- (व) केन्द्रीय मंत्रालयों और राज्य सरकार द्वारा बोर्ड के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु जो सहायता समाज कल्याण गतिविधियों को दी जाती है उसमें समन्वय स्थापित करना।

केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड का कार्यालय

1953 में समाज कल्याण बोर्ड की स्थापना के समय बोर्ड के प्रशासनिक कार्यालय का स्वरूप छोटा था। उस समय समाज कल्याण बोर्ड में एक सचिव एक कार्यालय अधीक्षक एक लेखाकार और तीन सहायक थे। 1969 में बोर्ड कार्यालय के पुनर्गठन हेतु एक समिति बनाई गई। इस समिति की सिफारिश पर समाज कल्याण बोर्ड कार्यालय को नौ स्तरों में गठित किया गया है। अब बोर्ड का विशाल प्रशासनिक कार्यालय ही बोर्ड का सर्वोच्च अधिकारी अध्यक्ष है तथा प्रशासनिक अधिकारी सचिव है। सचिव को स्थायी रूप से 1955 में बोर्ड में नियुक्त किया गया और इस पद पर नियुक्त होने वाले व्यक्ति उस सचिव स्तर का था। सचिव को प्रशासनिक कार्यों में सहायता देने के लिये कई अन्य अधिकारी और कर्मचारी नियुक्त हैं। जैसे- प्रशासनिक अधिकारी सम्पादक समाज कल्याण पत्रिका हिन्दी व अंग्रेजी सहायक सम्पादक उप सम्पादक

परियोजना अधिकारी परियोजना अधिकारी प्रशासन लेखाधिकारी सहायक परियोजना अधिकारी, लेखाकार वरिष्ठ निजी सहायक (अध्यक्ष) निजी सहायक (अध्यक्ष) निजी सहायक सचिव, आशुलिपिक वरिष्ठ लिपिक कनिष्ठ लिपिक कलाकार उत्पादन सहायक अनुवादक, पुरतकालय अध्यक्ष सहायक ग्रेड प्रथम सहायक ग्रेड द्वितीय डार्करूम सहायक, ड्राइवर ऑपरेटर दफ्तरी चपरासी आदि।

समाज कल्याण बोर्ड के 9 प्रमुख सभाग हैं—

- 1 सामाजिक, आर्थिक सभाग
- 2 सघन कार्यक्रम सभाग
- 3 परियोजना सभाग
- 4 क्षेत्रीय परामर्श निदेशन सभाग
- 5 अनुदान सभाग
- आन्तरिक नियंत्रण सभाग
- 7 वित्त एवं लेखा सभाग
- प्रकाशन सभाग
- 9 प्रशासन सभाग,

1. सामाजिक, आर्थिक सभाग—इस सभाग का संचालन दो कार्यक्रम अधिकारियों के निदेशन में किया जाता है। दोनों ही अधिकारी समाज कल्याण बोर्ड के सचिव के प्रति उत्तरदायी हैं। यह सभाग सामाजिक और आर्थिक कार्यक्रमों को संचालित करता है। सभाग का प्रमुख उद्देश्य महिलाओं और शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों के लिए ऐसे कार्यक्रम चलाना कि वह आर्थिक रूप से आत्म निर्भर बन सकें। सभाग द्वारा इस कार्य में सलग्न स्वयंसेवी संस्थाओं एवं संगठनों को अनुदान स्वीकृत किया जाता है ताकि संगठन इन वर्गों के लिए नवीन उत्पादक इकाइयाँ स्थापित कर स्वरोजगार के अवसर उपलब्ध करा सकें। स्वयंसेवी संस्थान अपने अनुदान प्रार्थना-पत्र अपने सम्बन्धित राज्य समाज कल्याण विभाग को प्रेषित करते हैं। राज्य समाज कल्याण विभाग उन्हें केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड को अपनी सिफारिश के साथ भेज देता है। केन्द्र स्तर पर इन आवेदनो की प्रत्यक्ष जांच की जाती है। और अनुदान स्वीकृत किए जाते हैं। अनुदान की राशि संस्थान को एक मुरत न वितरित कर दो तीन चरणों में वितरित की जाती है। उन संस्थाओं की प्रगति को देखते हुए अनुदान वितरण किया जाता है। वितरित किये गये अनुदान का वार्षिक लेखा तथा उपयोगिता प्रमाण-पत्र राज्य का समाज कल्याण सलाहकार बोर्ड द्वारा किया जाता है। ताकि केन्द्र स्तर पर दिए गए अनुदान को उसी उद्देश्य के लिए कुशलतापूर्वक काम में लिया जा सके।

2. सघन कार्यक्रम सभाग—इस सभाग के संचालन के लिए एक कार्यक्रम अधिकारी नियुक्त है जो अपने स्टाफ कर्मचारियों की सहायता से सभाग के कार्यों का

दायित्व निर्वाह करता है। सभाग 18 से 30 वर्ष की महिलाओं को मिडिल और सैकण्डरी परीक्षाओं में प्रविष्ट होने के लिए सहायता व्यवस्था करता है। इस वर्ग की महिलाओं को पूर्णतः आवासीय गैर आवासीय और मिश्रित आवासीय आदि सभी प्रकार से मिडिल और सैकण्डरी परीक्षा में बैठने के पाठ्यक्रमों का आयोजन करता है। इन कार्यक्रमों के आर्थिक अनुदान के लिए स्वयंसेवी संस्थान राज्य समाज कल्याण बोर्ड के माध्यम से केन्द्र समाज कल्याण बोर्ड को आवेदन प्रस्तुत करते हैं। केन्द्र समाज कल्याण मण्डल इन संस्थाओं के द्वारा प्रस्तुत किए गए आवेदनों की जाँच कर यह सहायता स्वीकार करता है। राज्य समाज कल्याण बोर्ड इस वर्ग के महिलाओं को दिये जाने वाले प्रवेश की अन्तिम अनुमति देता है। सभाग के तीन प्रकार के पाठ्यक्रम हैं - (1) दो वर्षीय (2) एक वर्षीय और (3) व्यावसायिक प्रशिक्षण।

प्रारम्भ में केन्द्र समाज कल्याण बोर्ड इन पाठ्यक्रमों के लिए 50 % सहायता राज्य समाज कल्याण बोर्ड को देता है। राज्य समाज कल्याण मण्डल इन पाठ्यक्रमों की कुशलता का परीक्षण करता है। इसके पश्चात् शेष सहायता राशि दी जाती है। यह संस्थाएँ भी प्रवेश हेतु विद्यार्थियों की जाच परीक्षा आयोजित करती हैं। सभाग परियोजना का वार्षिक प्रतिवेदन प्रकाशन हेतु भिजवाता है।

3 परियोजना सभाग—इस सभाग का अध्यक्ष निदेशक है। सभाग बच्चों और परिवार कल्याण कार्यक्रमों— पोषण कल्याण विस्तार कार्यक्रमों बालबाड़ी एकीकृत स्कूल पूर्व कार्यक्रम कामकाजी महिला छात्रावास परियोजनाओं और विभिन्न परियोजनाओं से सम्बन्धित पुराने भवनों की मरम्मत के लिए अनुदान देने का कार्य करता है। सभाग परियोजनाओं के निर्माण राशि पितरण स्वयंसेवी संस्था द्वारा प्रार्थना-पत्रों की जाच और सकल परियोजना क्रियान्वयन में समन्वय का कार्य करता है। परिवार और बच्चों के कल्याण से सम्बन्धित कार्यक्रम प्रायः राज्य सरकारों को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। यह वह कार्यक्रम हैं जिन्हें समाज कल्याण विभाग की पहल पर चलाया जाता है और जिनका निष्पादन केन्द्र समाज कल्याण बोर्ड द्वारा नहीं किया जाता है।

4 क्षेत्रीय परामर्श निदेशन सभाग—इस सभाग की स्थापना एक नवम्बर 1969 को हुई है। इस सभाग का अध्यक्ष कार्यक्रम अधिकारी है। सभाग में कार्यक्रम अधिकारी की सहायता के लिए अनेक अधीनस्थ कर्मचारी नियुक्त हैं। कार्यक्रम अधिकारी अपने कार्यों के लिए सचिव के प्रति उत्तरदायी हैं। केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड का यह भी दायित्व है कि वह चलाई गई सभी परियोजनाओं का सामयिक निरीक्षण करे। परियोजनाओं में वित्त और मानव शक्ति का सही उपयोग हो इसके निरीक्षण के लिये पर्यवेक्षकों की आवश्यकता होती है। किसी परियोजना को भविष्य में चालू रखने के लिए प्रथम आवश्यकता है कि चालू परियोजना की क्रियान्विति के परिणाम का सफलता पूर्वक आकलन किया जाय। यह सभाग देश भर में समाज कल्याण अधिकारियों संस्थाओं और

परियोजनाओं के कार्यक्रमों पर निरन्तर निगरानी रखता है। यह सम्भाग समाज कल्याण अधिकारियों के कार्यों की मासिक डायरी तथा उनके द्वारा तैयार वार्षिक प्रतिवेदन का अध्ययन और विश्लेषण करता है। सभाग कई प्रकार के सम्मेलन, सेमिनार और वर्कशॉप का आयोजन करता है। सभाग कल्याण की विभिन्न प्रशिक्षण सस्थाओं में कार्यरत निदेशकों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करता है। समाज कल्याण से सम्बन्ध विभिन्न सस्थाओं और परियोजनाओं का सामयिक परीक्षण भी करता है।

5 अनुदान सभाग—इस सभाग का कार्यकारी अधिकारी कार्यक्रम अधिकारी है। कार्यक्रम अधिकारी सीधे सचिव के प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी है। सभाग स्वयंसेवी सस्थाओं को अनुदान स्वीकृत करता है। केन्द्र समाज कल्याण बोर्ड अनुदान हेतु प्रार्थना-पत्र सस्थाओं से राज्यों के माध्यम से प्राप्त करता है। यह सभाग प्राप्त आवेदनों की सभी प्रकार से जांच करता है तथा अध्यक्ष द्वारा किए गए निर्णयानुसार सस्थानों को अनुदान सहायता देता है।

6 आन्तरिक नियंत्रण सभाग—सभाग का कार्यकारी मुखिया नियंत्रण अधिकारी वित्तीय सलाहकार और मुख्य लेखाधिकारी है जो कि अपने विभागीय कार्यों के लिए सचिव के प्रति उत्तरदायी है। सभाग समाज कल्याण बोर्ड का वार्षिक बजट तैयार करता है। सभाग वार्षिक बजट की तैयारी सरकार द्वारा निर्धारित प्रक्रिया में सामान्य नियमों के अन्तर्गत करता है। चार्टर्ड अकाउंटेंट समाज कल्याण मण्डल के अकॅक्षन के लिए उत्तरदायी है। चार्टर्ड अकाउंटेंट राज्य समाज कल्याण बोर्ड के निरीक्षण के सम्बन्ध में भी परामर्श देता है।

7 वित्त और लेखा सभाग—इस सभाग का अधिकारी वेतन नियंत्रण अधिकारी और लेखाधिकारी है। यह अधिकारी वित्तीय परामर्शदाता और मुख्य लेखाधिकारी के प्रति उत्तरदायी है। यह सभाग समाज कल्याण बोर्ड के लिए समस्त आहरण और वितरण के लिए उत्तरदायी है। सभाग समस्त प्रकार के आहरण और वितरण सम्बन्धी बिल की जांच कर उन्हें पारित करने का कार्य करता है। सभाग बोर्ड की संप्रति नकद धन राशि और मूल्यवान वस्तुओं की रक्षा के लिए उत्तरदायी होती है। बोर्ड के विभिन्न कार्यक्रमों में आवंटित धन को निर्दिष्ट और स्वीकृत परिस्थितियों में बनाए रखने का दायित्व इसी सभाग का है। सभाग बोर्ड में भी सभी प्रकार की सामग्री खरीदने के लिए निविदाएँ आमंत्रित करना मण्डल की रोकड़ पुस्तक को नियमित और नियमानुकूल रखना, वेतन बिल बनाकर उन्हें वेतन दिलवाने तथा सभी प्रकार की अग्रिम राशि के भुगतान के लिये उत्तरदायी है। बोर्ड के आय-व्यय के लेखों के नियमानुकूल रख रखाव की व्यवस्था भी यही सभाग करता है।

8. प्रकाशन सभाग—प्रकाशन सभाग में दो सम्पादक हैं जो दो पत्रिकाओं के प्रकाशन के लिए उत्तरदायी हैं। प्रथम हिन्दी पत्रिका— समाज कल्याण दूसरी अंग्रेजी

पत्रिका "सोशल वेल्फेयर"। सम्पादको को सम्पादन कार्य में सहायता प्रदान करने के लिए उपसम्पादक और सहायक सम्पादक के पद हैं। इनके अतिरिक्त उत्पादन सहायक और अनुवादक के पद हैं। सभाग उक्त दोनों प्रकाशनों के प्रकाशन और वितरण के लिए उत्तरदायी है। बोर्ड उक्त दोनों प्रकाशनों की सहायता से केन्द्र द्वारा निर्दिष्ट निर्देशों के अनुरूप नीतियों और कार्यक्रमों को जनसाधारण तक पहुँचाता है। सभाग पत्रिका प्रकाशन के लिये लेख स्वीकार करता है उनके स्तर की जाँच करना और प्रकाशन हेतु स्वीकृति प्रदान करता है। उनके विशेष अंक प्रकाशित करने के लिये स्वीकार करता है। विद्वानों का पारीभ्रमिक निश्चित करता है। प्रकाशन व्यय के अनुमान निर्धारित करता है। जनसम्पर्क के अन्य माध्यमों से सम्पर्क बनाए रखता है।

■ प्रशासन सभाग-नियंत्रण अधिकारी इस सभाग का मुखिया है। नियंत्रण अधिकारी अपने कार्यों के लिए सचिव के प्रति उत्तरदायी है। इस सभाग का कार्य समाज कल्याण बोर्ड का प्रशासन और सेवाधर्म से सम्बन्धित है। जैसे- कर्मचारियों की नियुक्ति पदोन्नति स्थानांतरण और अनुशासनात्मक कार्यवाही करना। सभाग अन्य सभागों की आवश्यकताओं में समन्वय स्थापित करता है। कर्मचारियों की छुट्टियाँ स्वीकृत करता है। बोर्ड की विभिन्न सामग्रियों का रख-रखाव वाहन आदि की व्यवस्था यही सभाग करता है। सभाग कर्मचारियों का वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन तैयार करता है।

उक्त वर्णित सभागों के माध्यम से समाज कल्याण बोर्ड के विविध दायित्वों का निर्वाह करने हेतु व्यवस्था की गई है। समाज कल्याण बोर्ड के सचिवालय में प्रारम्भ में केवल पाँच सभाग थे- औद्योगिक प्रोग्राम प्रशासन सभाग वेल्फेयर प्रोग्राम प्रशासन सभाग प्रशासन सभाग वित्त और लेखा सभाग प्लानिंग मोनीटरिंग एण्ड कौन्सिलेशन सभाग। प्रत्येक सभाग का अधिकारी सयुक्त निदेशक होता है।

समाज कल्याण बोर्ड के कार्य

समाज कल्याण बोर्ड द्वारा चालू की गई अब तक की योजनाएँ जिनका सम्बन्ध महिलाओं बच्चों और विकलांगों के कल्याण से है। निरन्तर अपने कार्यक्रमों के विस्तार में एक लाख से भी अधिक स्वयंसेवी संस्थाओं के सहयोग से वार्षिक प्रतिवेदनों के आधार पर समाज कल्याण बोर्ड के कार्यों को निम्न प्रकार से सूचीबद्ध किया गया है-

- 1 स्वयं सेवी संस्थाओं को सामान्य अनुदान दिया जाता है जो संस्थाएँ महिला बच्चों वृद्धों और विकलांगों से सम्बन्धित कार्यक्रमों का आयोजन करते हैं।
- 2 वेल्फेयर एक्सटेंशन प्रोजेक्ट-इनका आरम्भ अगस्त 1954 से किया गया है। इस के अन्तर्गत परियोजनाओं की तीन कोटियाँ हैं- सामान्य शहरी और सीमावर्ती क्षेत्र के लिए। इन परियोजनाओं में प्रमुख बालबाढ़ी प्रसूति खराब स्वास्थ्य शिक्षा महिलाओं को सामाजिक शिक्षा है। प्रत्येक ग्रामीण परियोजना क्षेत्र में पाँच गाँवों के पाँच केन्द्र हैं। प्रत्येक केन्द्र पर एक ग्राम सेवक एक क्राफ्ट निरीक्षक और एक दाई जिसके कार्य का पर्यवेक्षण मुख्य सेविका (चीफ वेल्फेयर ऑर्गनाइजर) और एक मिड वाइफ प्रोजेक्ट स्तर

पर नियुक्त किए जाते हैं। जॉर्ड केन्द्रों के भवन के निर्माण हेतु सहायता देता है। सीमावर्ती क्षेत्रों में बहुउद्देशीय परियोजनाओं का खर्च समाज कल्याण बोर्ड और राज्य सरकार द्वारा 2 : 1 के अनुपात में वहन किया जाता है। देश के 15 राज्यों में 465 केन्द्रों वाली 95 परियोजनाएँ संचालित हैं। 15 राज्य हैं—अरुणाचल मध्यप्रदेश उत्तर प्रदेश जम्मू और काश्मीर मणिपुर मिजोरम नागालैंड पंजाब राजस्थान सिक्किम त्रिपुरा हिमाचल पश्चिम बंगाल अण्डमान निकोबार लक्षद्वीप। जिनकी प्रवृत्त व्यवस्था क्रियान्वयन समिति की है। समिति में अध्यक्ष और अन्य सदस्य अधिकांश महिलाएँ हैं। 1961 से इन प्रोजेक्टों की महिला मण्डलों में परिवर्तित कर दिया गया है।

3 महिला मण्डल—कार्यक्रम 19 राज्यों में 335 महिला मण्डलों द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। जैसे— बालवाडी क्राफ्ट प्रसूति शिक्षा, सामाजिक शिक्षा और स्वास्थ्य। महिला मण्डलों की स्थापना के लिये समाज कल्याण बोर्ड कुल अनुमानित खर्च का 75% भाग सहायता देता है। शेष 25% तक का व्यय रागठन द्वारा अपने हिस्से में वहन करना पड़ता है। धन देने की कार्यवाही सम्बन्धित राज्य कल्याण बोर्ड करता है।

4 श्रमजीवी महिलाओं के लिये आवास व्यवस्था—समाज कल्याण बोर्ड देश भर में महिला आवास का निर्माण करवाता है ताकि एकाकी और श्रमजीवी महिलाओं को अपने घर से दूर रहने पर आवास की असुविधा न हो।

5 बालवाडियों का संचालन—बालवाडियों के लिये समाज कल्याण बोर्ड अनुदान उपलब्ध कराता है। बालवाडियों का देश भर में जाल-सा बिछा है। स्वयंसेवी सरथाओं द्वारा बालवाडियाँ बच्चों के लिये चलाई जाती हैं। 1970 से निम्न आय वर्ग के परिवारों से सम्बद्ध तीन से पाँच वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों के लिये पूरक पोषाहार उपलब्ध करवाने के लिये बालवाडी पोषाहार कार्यक्रम आरम्भ किया गया है। इस योजना के अन्तर्गत स्वास्थ्य सुविधाएँ भी सम्मिलित हैं। इसमें बच्चों का टीकाकरण और स्थानीय निकायों के सहयोग से बेहतर सफाई तथा पर्यावरण व्यवस्था शामिल है।

■ बच्चों के लिये अवकाश शिविर—10 से 16 वर्ष की आयु वर्ग के निर्धन बच्चों के लिए अवकाश शिविर आयोजित करने हेतु बोर्ड भिन्न-भिन्न प्रकार की सहायता भिन्न-भिन्न सरथाओं को देता है। यह सहायता बोर्ड द्वारा नियमानुसार निर्धारित मापदण्ड के अन्तर्गत दी जाती है। इस प्रकार की सहायता बोर्ड स्कूल और कॉलेज दोनों स्तर के छात्रों को देता है।

7. शिशु-गृह कार्यकर्ता प्रशिक्षण—महिला एवं बाल विकास विभाग ने 1986-87 में शिशु-गृह कार्यकर्ता प्रशिक्षण आरम्भ किया था, ताकि शिशु-गृह चलाने के लिए शिशु-गृह कार्यकर्ताओं को प्रशिक्षित किया जा सके। इस कार्यक्रम को 1989-90 को समाज कल्याण बोर्ड को सौंप दिया गया ताकि इस कार्य में स्वयंसेवी सरथाएँ सहयोग कर सकें।

8. सामाजिक आर्थिक कार्यक्रम—सन् 1958 में समाज कल्याण बोर्ड ने सामाजिक और आर्थिक कार्यक्रम आरम्भ किया था ताकि स्वयंसेवी सरथाओं को वित्तीय

सहायता प्रदान की जा सके। स्वयंसेवी सस्थाएँ आर्थिक रूप से पिछड़े और विकासशील देश की महिलाओं अपग निराश्रित दिववाओ निर्धन और पिछड़े वर्ग की महिलाओं को रोजगार के अवसर उपलब्ध करा सकें। इन कार्यक्रमों में लघु औद्योगिक एकक हाथ करघा दुग्धशालाएँ हस्तशिल्प और पशुपालन कार्यक्रम— (सूअर बकरी भेड़ और मुर्गीपालन) द्वारा अपना रोजगार स्थापित करने की व्यवस्था है। बोर्ड नवीन आय उत्पादक क्षेत्रों का पता लगाने पर भी जोर देता है। इस कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य महिलाओं और विकलांगों को आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर बनाना है।

9 अनुसंधान और मूल्यांकन—समाज कल्याण बोर्ड न केवल कल्याणकारी कार्यों का सम्पादन करता है वरन बोर्ड की वित्तीय सहायता से चलाए जाने वाले कार्यक्रमों का मूल्यांकन भी करता है। मूल्यांकन करने के लिए बोर्ड अनुसंधान और अध्ययन आयोजित करता है।

10 प्रचार कार्य—समाज कल्याण बोर्ड अपने कार्यक्रमों का प्रचार कार्य करता है ताकि जनसाधारण को बोर्ड के कार्यक्रमों की अधिक से अधिक जानकारी हो और वह कार्यक्रमों का लाभ उठा सकें। बोर्ड मासिक पत्रिका— समाज कल्याण और सोशल वेलफेयर के प्रकाशन के अतिरिक्त सेमिनार सम्मेलन और बैठकों के लिये भी सहायता देता है।

11 स्वैच्छिक कार्य ब्यूरो और परिवार परामर्श केन्द्र—बोर्ड ने 1982 स स्वैच्छिक कार्य ब्यूरो और परिवार परामर्श केन्द्र सहायता प्रदान करना आरम्भ किया है। स्वैच्छिक कार्य ब्यूरो और परिवार परामर्श केन्द्र अत्याचार और शोषण के शिकार बच्चों महिलाओं को निवारक उपचारात्मक और पुनर्वासनात्मक सवाएँ प्रदान करते हैं।

12 अन्य कार्यक्रम—बोर्ड भारत सरकार द्वारा विकास के लिए चलाए जा रहे 20 सूत्री कार्यक्रम का अध्ययन करवाता है। देश में प्राकृतिक आपदाओं से पीडित व्यक्तियों की सहायता करता है। सभी राज्य बोर्डों द्वारा धुने गए आदर्श प्रशिक्षण सस्थानों द्वारा एक तीन दिवसीय औरिगेन्टेशन प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये जाने का प्रावधान रखा गया है। प्रत्येक राज्य/केन्द्रशासित राज्य को कम से कम एक और अधिक से अधिक आठ ऐसे प्रशिक्षण कार्यक्रम आवंटित किए गए हैं। प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रमों में 40 कार्यकर्ताओं को प्रशिक्षण दिया जाता है।

बोर्ड के कार्यों में कम्प्यूटरीकरण के लिए विशेष प्रयास किया गया है। प्रबन्ध आम सूचना प्रणाली 'पेरोल' पद्धति और वित्तीय तथा सेवीवर्ग प्रणाली में कम्प्यूटरीकरण किया गया है। बोर्ड से सहायता प्राप्त स्वयंसेवी सस्थाओं की निदेशिका भी कम्प्यूटर द्वारा तैयार की जाती है।

शहरी क्षेत्र परियोजना के अन्तर्गत नाइट शेल्टर स्थापित किए जाते हैं। ये उन व्यक्तियों की सहायता के लिए हैं जिनके पास आवास नहीं है और अल्प वेतनभागी हैं। कई राज्यों में कई सस्थान इस कार्य में सलग्न हैं। बोर्ड उनके निर्माण के लिए वित्तीय

सहायता प्रदान करता है। इस समन्वयकारी कार्य योजना का उत्तरदायित्व भारत सवका समाज क पास है।

समाज कल्याण बोर्ड का भविष्य

समाज कल्याण बोर्ड की स्थापना शिक्षा मंत्रालय क एक प्रस्ताव द्वारा 1953 म हुई थी। समाज कल्याण बोर्ड का कानूनी अस्तित्व नहीं है परन्तु बोर्ड स्वयंसेवक सरथान के रूप म शिक्षा मंत्रालय से सशि प्राप्त कर राज्य समाज कल्याण परामर्शदात्री बोर्ड आर सम्बन्ध सरथाना को देता है। वर्तमान म समाज कल्याण बोर्ड भारत सरकार क मान्य ससाधन मन्त्रालय क "महिला एवं बाल विकास विभाग" से सम्बन्ध है।

समाज कल्याण क कार्यो का विस्तरण करने से पता चलता है कि बोर्ड म महिलाओ बच्चा अशक्त लोग आर विकलांगो क लिए स्वयंसेवी सरथाओ क माध्यम से काफी कार्यक्रम चलाए है। कई नवीन राजभाएँ भी कार्यक्रमो क विस्तार के लिए चलाई है। परन्तु केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड आर राज्य स्तरीय समाज कल्याण सलाहकार बोर्ड की भूमिका सतापजनक नहीं रही है। इसम पाई गई कमिया इस प्रकार है -

(1) समाज कल्याण बोर्ड क पास प्रशिक्षित आर कुशल विशपज्ञा का अभाव हागे से आर्थिक आर सामाजिक कार्यक्रमो सम्बन्धी आवश्यक नीति निर्माण मूल्यांकन आर समन्वय स्थापित करने म बाधा आती है।

(2) समाज कल्याण बोर्ड पर बनाए गए कार्यक्रमो का क्रियान्वयन स्वयंसेवी सरथाओ द्वारा किया जाता है। कई कार्यक्रम ता कवल कमजा म रहते हैं, व्यवहार म उनका कोई अस्तित्व नहीं पाया जाता है।

(3) बोर्ड क पास कार्यक्रमो के अनुपात म कर्मचारियो का अभाव है। अतः बोर्ड कान्द्र आर राज्य स्तर पर चल रह कार्यक्रमो का सही निरीक्षण, पर्यवेक्षण आर मूल्यांकन नहीं कर पाता है।

(4) स्वयंसेवी सरथाओ द्वारा प्रमित प्रतिवेदनों का बोर्ड म सही आर सूक्ष्म विस्तरण नहीं हो पाता है। प्रतिवेदनों का केवल रीढ़ान्ताक महत्व है। फलतः कार्यक्रम जनसाधारण म अपना कोई उपयोगी प्रभाव नहीं बना पात है।

(5) स्वयंसेवी सरथाओ क दिये जान बाल अनुदान की औपचारिक प्रक्रियाओ पर विशप जोर दिया जाता है।

(6) बोर्ड द्वारा चलाए गए कार्यक्रमो म निहित स्वार्थो का बोलबाला है जिससे भ्रष्टाचार में वृद्धि हो रही है।

उक्त कमियो का दूर करने क निमित्त केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड का पुनर्गठन किया जाना चाहिए। बोर्ड का एक सारदीय सगठन बनाना चाहिए। बोर्ड का सारदीय स्वयंसेवक सरथान गठित करने क कई लाभ हो सकत है।

इस पुनर्गठित कल्याण बोर्ड का प्रभावशाली कार्य करने क लिए आवश्यक शक्ति दी जानी चाहिए। बोर्ड आत्मनिर्भर हागा बिना दरि किए सीधे कार्य कर सकगा। स्वयंसेवी

संस्थानों की सामाजिक समस्याओं के निराकरण के लिए बोर्ड को आवश्यक सरल प्रक्रिया बनानी होगी। बोर्ड में ऐसे कर्मचारियों की नियुक्ति की जानी चाहिए जो सेवा के क्षेत्र से जुड़े हों। बोर्ड को आलसी अकुशल स्वार्थी और भ्रष्ट लोगों की शरणस्थली बनने से रोकना होगा। समाज कल्याण बोर्ड को संसदीय संस्थापन बनाने का दिव्य भारत सरकार के विधायी है। इस संदर्भ में प्रस्ताव शीघ्र ही संसद में रखा जायेगा।

संदर्भ एवं टिप्पणियाँ

- 1 भारतीय संविधान अनुच्छेद 46
- 2 भारतीय संविधान 1950 प्रस्तावना
- 3 संघदेव सामाजिक प्रशासन
- 4 समाज कल्याण पत्रिका
- 5 सोशल वेलफेयर पत्रिका



परिशिष्ट

अध्याय-1

बहुव्यवस्थात्मक प्रश्न

- 1 जनता की, जनता द्वारा और जनता के लिये सरकार को " लोकतांत्रिक " सरकार किराने कहा है?
 (क) पंडित नेहरू (ख) जार्ज वाशिंगटन
 (ग) अब्राहम लिंकन (घ) महात्मा गाँधी
- 2 भारत के संविधान के किस अनुच्छेद में छुआछूत को समाप्त करने को कहा गया है?
 (क) अनुच्छेद 17 (ख) अनुच्छेद 19
 (ग) अनुच्छेद 18 (घ) किराी में नहीं
- 3 शासन में प्रत्येक व्यक्ति की भागीदारी सुनिश्चित होती है—
 (क) पूँजीवादी व्यवस्था में (ख) अराजकतावादी राज्य में
 (ग) लोकतंत्र में (घ) अहरताक्षेपवादी राज्य में
- 4 "समाजवादी समाज" का लक्ष्य प्राप्त करने हेतु प्रस्ताव भारतीय संसद में क्या पारित हुआ?
 (क) 1948 (ख) 1954
 (ग) 1977 (घ) 1981
- 5 लोकतांत्रिक समाज में शासन की नीतियों का क्रियान्वयन किया जाता है—
 (क) अधिकारी तंत्र द्वारा (ख) राजनेताओं द्वारा
 (ग) विधानमण्डल द्वारा (घ) कार्यपालिका द्वारा

उत्तरमाला

1	(ग)	2	(क)	3	(ग)	4	(ख)	5	(घ)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

संपूर्णरूपक प्रश्न

प्रश्न 1 प्रजातांत्रिक समाज की दो विशेषताएँ लिखिये।

उत्तर— (1) प्रजातांत्रिक समाज में लिए गये निर्णयों का आधार खुला विचार विनिमय होता है।

(2) निर्णय प्रक्रिया में सम्पूर्ण समाज को सहभागी बनाया जाता है।

प्रश्न 2 समाजवादी समाज व्यवस्था से क्या तात्पर्य है?

उत्तर— इस व्यवस्था में राज्य को विशेष महत्त्व दिया जाता है। राज्य के माध्यम से

समाजवाद लाने का प्रयास किया जाता है। उत्पादन के सभी साधनों पर सामाजिक नियंत्रण स्थापित किया जाता है। राज्य द्वारा शक्तियों का प्रयोग श्रमिकों को उचित वेतन दिलाने आवश्यक सुविधाएँ प्रदान करने तथा मुनाफाखोरी बंद करने के लिए किया जाता है।

प्रश्न 3 क्या भारत एक समाजवादी समाज है?

उत्तर— हा भारतीय संविधान की प्रस्तावना मौलिक अधिकार और नीति निर्देशक सिद्धान्तों में इस व्यवस्था के तत्त्व पाए जाते हैं। प्रस्तावना में सभी नागरिकों के लिए सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक न्याय विचार अभिव्यक्ति विश्वास धर्म और उपासना की स्वतंत्रता तथा प्रतिष्ठा एवं अवसर की समता की व्यवस्था करने का वादा किया गया है।

प्रश्न 4 भारत में कौन-कौनसी प्रमुख प्रशासनिक संस्थाएँ हैं?

उत्तर—

- (1) लोक सेवा आयोग
- (2) योजना आयोग
- (3) प्रशासनिक प्राधिकरण
- (4) स्यायत्ता प्राप्त आयोग—
 - (i) निर्वाचन आयोग
 - (ii) योजना आयोग
 - (iii) राज्य भाषा आयोग आदि।

प्रश्न 5 समाजवादी समाज के चार गुण लिखिये?

उत्तर—

- (1) उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जाता है।
- (2) आर्थिक विषमता दूर करने का प्रयास किया जाता है।
- (3) सभी के भरण-पोषण का उत्तरदायित्व राज्य का होता है।
- (4) उत्पादन समाज की आवश्यकता की दृष्टि से किया जाता है।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 समाजवाद का अर्थ एवं समस्याओं का वर्णन कीजिये ?
- 2 समाजवाद के दोषों को स्पष्ट कीजिये ?
- 3 समाजवाद के सारत्व (essentials) पर एक निबन्ध लिखिये ?
- 4 प्रजातांत्रिक समाज की विशेषताएँ बतलाइये ?

□□□

अध्याय-2

बहुवयनात्मक प्रश्न

- 1 'लेसेज फेयर' किरा भापा का शब्द है?
 (क) अग्रेजी (ख) लैटिन
 (ग) फ्रेंच (घ) उक्त मे से कोई नही
- 2 वही सरकार सबसे अच्छी है जो कम से कम शारान करती है यह कथन है—
 (क) जॉन स्टुअर्ट मिल (ख) फ्रीमैन
 (ग) हर्बर्ट स्पेन्सर (घ) मैक्सी
- 3 योग्यतम की पिजय के सिद्धान्त के प्रतिपादक हैं—
 (क) एडम स्मिथ (ख) नैथम
 (ग) मिल (घ) हर्बर्ट स्पेन्सर
- 4 निम्न मे से कौन अहस्तक्षेपवादी विचारधारा का समर्थक नहीं है—
 (क) जॉन लोक (ख) मिल्टन
 (ग) बोसाके (घ) वाल्टेयर
- 5 अहस्तक्षेपवादी नीति का विकास हुआ—
 (क) 16वीं से 17वीं शताब्दी के बीच
 (ख) 17वीं से 18वीं शताब्दी के बीच
 (ग) 18वीं से 19वीं शताब्दी के बीच
 (घ) 19वीं से 20वीं शताब्दी के बीच

उत्तरमाला

1	(ग)	2	(ख)	3	(घ)	4	(ग)	5	(ग)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुप्रश्नात्मक प्रश्न

- प्रश्न 1 लेसेज फेयर अहस्तक्षेपवादी राज्य के अनुसार राज्य के कार्य क्या है ?
 उत्तर— सुरक्षा शांति और व्यवस्था बनाए रखना, न्याय की स्थापना करना आदि कार्य व्यक्ति नहीं कर सकता है। अतः राज्य के केवल तीन कार्य हैं (1) व्यक्ति की बाहरी दुश्मनों से रक्षा, (2) व्यक्ति की आन्तरिक दुश्मनों से रक्षा, तथा (3) कानूनी रूप से किए गए अनुबन्धों का पालन करवाना।
- प्रश्न 2 अहस्तक्षेपवादी राज्य की क्या विशेषता है?
 उत्तर— व्यक्ति स्वतंत्रता में विश्वास करते हैं। राज्य को आवश्यक बुराई मानते हैं। राज्य को अयोग्य सरथा मानते हैं। उनके अनुसार वह सरकार श्रेष्ठ है जो न्यूनतम शारान करती है।
- प्रश्न 3 अहस्तक्षेपवादी राज्य के पक्ष में कोई एक तर्क दीजिये ?
 उत्तर— प्रत्येक मनुष्य अपने लाभ-हानी भली-भाँति समझता है। अतः राज्य को व्यक्ति

के जीवन में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। वस्तुओं का मूल्य माँग और पूर्ति के सिद्धान्त के अनुसार निर्धारित होता है। यदि वस्तु की माँग अधिक होगी और पूर्ति कम तो वस्तु के दाम बढ़ जायेंगे। यदि वस्तु की माँग कम है और पूर्ति अधिक तो वस्तु के दाम कम हो जायेंगे। राज्य को इस क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। यह उनका आर्थिक तर्क है।

प्रश्न 4 हस्तक्षेपवादी राज्य पर दो आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये ?

- उत्तर— (1) व्यक्ति सदैव अपने हित का सर्वोत्तम निर्णायक होता है। आज यह स्वीकार नहीं किया जाता है कि प्रत्येक व्यक्ति अपना हित भली-भाँति समझता है और उसमें अपने हित साधन की पूरी क्षमता है।
(2) वर्तमान में राज्य एक बुराई नहीं दिखालाई देता है। राज्य सभी देशों में प्रगति और विकास की सस्था है।

प्रश्न 5 हर्बर्ट स्पेन्सर के योग्यतम की विजय के सिद्धान्त का वर्णन कीजिए?

उत्तर— हर्बर्ट स्पेन्सर के अनुसार, जीवन संघर्ष में जो व्यक्ति योग्य होते हैं वे आगे बढ़ जाते हैं और अयोग्य तथा दुर्बल व्यक्ति नष्ट हो जाते हैं। यह प्रकृति का नियम है। समाज पर भी लागू होता है पर समाज में यह तभी लागू हो सकता है जब व्यक्ति को स्वतंत्र छोड़ दें। इस आधार पर व्यक्तिवादी कहते हैं कि राज्य को दुर्बल निर्धन अराहाय व्यक्तियों की राहायता नहीं करनी चाहिए।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 अहस्तक्षेपवादी राज्य की विशेषताएँ लिखिए ?
- 2 अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा से आपका क्या तात्पर्य है ?
- 3 हस्तक्षेपवादी राज्य के समर्थकों द्वारा इस विचारधारा के पक्ष में दिए गए तर्कों का वर्णन कीजिए ?
- 4 अहस्तक्षेपवादी राज्य के गुण दोषों पर प्रकाश डालिए ?
- 5 राज्य के कार्यों के संदर्भ में अहस्तक्षेपवादी राज्य की अवधारणा लिखिए ?



अध्याय-3

बहुचयनात्मक प्रश्न

- 1 "राज्य जीवन के लिए अस्तित्व में आया और सदजीवन के लिए उनका अस्तित्व बना हुआ है।" यह कथन है—
 (क) प्लेटो का (ख) गिलब्राइस्ट का
 (ग) रूसो का (घ) अरस्तू का
- 2 भारतीय संविधान के किस भाग में लोककल्याणकारी राज्य की अवधारणा अभिव्यक्त हुई है—
 (क) संविधान की प्रस्तावना में (ख) नीति निर्देशक तत्वों में
 (ग) संविधान के प्रथम संशोधन में (घ) मौलिक अधिकारों के अध्याय में
- 3 लोक कल्याणकारी राज्य का प्रमुख लक्षण है—
 (क) नागरिकों की आर्थिक व सामाजिक सुरक्षा
 (ख) नागरिक स्वतंत्रता तथा समानता
 (ग) न्यूनतम जीवन स्तर की गारंटी
 (घ) उपर्युक्त सभी
- 4 "एक लोक कल्याणकारी राज्य वह है जो अपने नागरिकों के लिए अधिक से अधिक सुविधाएँ प्रदान करता है" यह कथन है—
 (क) अरस्तू का (ख) प्लेटो का
 (ग) टी डब्ल्यू व्हेण्ट का (घ) अब्राहम लिंकन का
- 5 "कल्याणकारी राज्य वह है जो अपनी आर्थिक व्यवस्था का संचालन आय के अधिकाधिक समान वितरण के उद्देश्य से करता है" यह परिभाषा है—
 (क) एनसाइक्लोपीडिया ऑफ सोशल साइंसेज की
 (ख) टी डब्ल्यू व्हेण्ट की
 (ग) एनसाइक्लोपीडिया ऑफ ब्रिटैनिका
 (घ) डा अब्राहम की

उत्तरमाला

1	(घ)	2	(ख)	3	(घ)	4	(ग)	5	(घ)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुप्रश्नात्मक प्रश्न

प्रश्न 1: लोककल्याणकारी विचारधारा के विकास की अमेरिकन, इंग्लैण्ड में बौन-सी परिस्थितियाँ थी?

उत्तर— प्रथम विश्वयुद्ध रूसी क्रांति सुधारवाक विश्वव्यापी आर्थिक तंगी और नवीन आदर्श नीति औद्योगीकरण और उसका नकारात्मक प्रभाव और द्वितीय विश्व युद्ध।

प्रश्न ॥ लोककल्याणकारी राज्य के क्या प्रमुख कार्य हैं ?

उत्तर— लोककल्याणकारी राज्य के अनिवार्य कार्य आन्तरिक शान्ति व्यवस्था बनाए रखना प्रतिरक्षा और न्याय के साथ ऐच्छिक कार्यों— जिनका सम्यन्ध नागरिकों की भलाई से है सम्पादित करता है। समाज सुधार श्रम नियमन कृषि उद्योग व्यापार शिक्षा स्वास्थ्य रक्षा आर्थिक सुरक्षा परिवार कल्याण असाहायों की सहायता सब लोक कल्याणकारी राज्य के कार्य हैं।

प्रश्न 3 स्वतंत्र भारत ने लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना के लिए किन-किन क्षेत्रों में प्रयास किया?

उत्तर— प्रथम प्रजातांत्रिक पद्धति और राजनीतिक स्वतंत्रता द्वितीय व्यक्तिगत स्वतंत्रता के साथ सही आर्थिक सुविधाएँ देना सामाजिक बुराइयों छुआछूत पर्दा-प्रथा बाल-विवाह दूर करने का प्रयास तथा कला और संस्कृति के विकास कार्य किये हैं।

प्रश्न 4 भारत में लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना का क्या प्रावधान है?

उत्तर— भारतीय संविधान में लोककल्याणकारी राज्य की स्थापना के प्रावधान इस प्रकार किए गए हैं—

(i) संविधान की प्रस्तावना

(ii) मौलिक अधिकार (अध्याय 3) और राज्य के नीति निर्देशक तत्व (भाग 4)।

प्रश्न 5 बोवरिज प्रतिवेदन में इंग्लैण्ड में लोककल्याणकारी राज्य के लिए कौन से तीन स्तम्भ सुझाए गये थे—

उत्तर— प्रथम शिक्षा अधिनियम द्वितीय राष्ट्रीय अधिनियम और तृतीय राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा अधिनियम ।

निबन्धात्मक प्रश्न

1 भारत में लोक कल्याणकारी राज्य का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए ?

2 भारत के संदर्भ में लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना के बारे में संपैधानिक प्रावधानों का विस्तृत वर्णन कीजिए ?

3 "राज्य आवश्यक है" सिद्ध कीजिए।

4 "लोक कल्याणकारी राज्य अहस्तक्षेपवादी राज्य की तुलना में श्रेष्ठ है।" सिद्ध कीजिए।

□□□

अध्याय-4

बहुचयनात्मक प्रश्न

- 1 प्रशासकीय राज्य से क्या अभिप्राय है ?
 (क) प्रशासन की राज्य पर निर्भरता (ख) राज्य की राष्ट्र पर निर्भरता
 (ग) राज्य की प्रशासन पर निर्भरता (घ) प्रशासन की समाज पर निर्भरता
- 2 प्रशासनिक राज्य में सर्वाधिक शक्तिशाली निकाय होता है—
 (क) न्यायपालिका (ख) व्यवस्थापिका
 (ग) कार्यपालिका (घ) उपर्युक्त सभी
- 3 प्रशासकीय राज्य मुख्यतः निर्भर है—
 (क) कुशल व अकुशल श्रमिकों पर (ख) विशिष्ट प्रशासन पर
 (ग) विशिष्ट वर्गीय लोगों पर (घ) नौकरशाही पर
- 4 प्रशासकीय राज्य का प्रमुख गुण क्या है ?
 (क) कानून बनाना (ख) जन सेवा
 (ग) पूँजी एकत्रीकरण (घ) उपर्युक्त में से कोई नहीं
- 5 वृहद् सरकार से अभिप्राय है—
 (क) कार्यपालिका सदस्यों की बड़ी संख्या
 (ख) नौकरशाही का ढाँचा
 (ग) व्यवस्थापिका कार्यपालिका और न्यायपालिका
 (घ) प्रशासन का वृहद् आकार

उत्तरमाला

1	(ग)	2	(ग)	3	(ख)	4	(ख)	5	(घ)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुउत्तरात्मक प्रश्न

- प्रश्न 1 प्रशासकीय राज्य से क्या तात्पर्य है ?
 उत्तर— ऐसा राज्य जहाँ सर्वत्र प्रशासक छाए रहते हों। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका राज्य में भले हो किन्तु उनकी भूमिका और दायित्व का निर्धारण प्रशासक या लोक सेवा के सदस्य करते हों, प्रशासकीय राज्य कहलाता है। यह कहा जा सकता है कि राज्य का वह स्वरूप जिसमें स्थायी प्रशासन अथवा लोक प्रशासन अथवा नौकरशाही केन्द्रीय महत्व प्राप्त कर चुका हो, अत्यन्त शक्तिशाली और अपरिहार्य बन चुका हो व्यापक आकार धारण कर चुका हो प्रशासकीय राज्य है।
- प्रश्न 2 क्या भारत एक प्रशासकीय राज्य है ?
 उत्तर— सामान्य रूप से भारत एक लोकतन्त्रात्मक राज्य है। सम्प्रभुता जनता में निहित है। विश्लेषणों से पता चलता है कि इसका स्वरूप प्रशासकीय राज्य जैसा है।

प्रशासन सरकार के तीनों अंगों के कार्य करने लगा है। कार्यपालिका के बढ़ते महत्त्व ने नौकरशाही के महत्त्व में पर्याप्त वृद्धि की है। नौकरशाही पर निर्भरता इतनी बढ़ गई है कि यदि किसी दिन सरकारी कर्मकारी हड़ताल पर चले जाएँ तो सारे देश में ठहराव आ जाएगा।

प्रश्न 3 प्रशासकीय राज्य में नौकरशाही की भूमिका का उल्लेख कीजिए।

उत्तर— नौकरशाही की प्रवृत्ति रुढ़ियादी होती है और ये यथास्थितिवाद के समर्थक होते हैं। ये नवीनता और परिवर्तन के प्रति प्रायः विरोधी भावना रखते हैं। बरट्रेण्ड रसेल लिखते हैं कि — 'नौकरशाही में प्रत्येक स्थल पर एक निपेधात्मक मनोविज्ञान को जिसका झुकाव निरन्तर निपेधों की ओर रहता है विकसित करने की प्रवृत्ति पाई जाती है।' वर्षों तक एक ही प्रकार का कार्य यत्रयत्र करते रहने से उनकी मानसिक प्रवृत्ति एक ढाँचे में बंध जाती है। वह हर नई चीज के प्रति नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाते हैं।

प्रश्न 4 प्रशासकीय राज्य के गुणों का वर्णन करो।

उत्तर— (1) कानून और नियमों के आधार पर शासन कार्य चलाया जाता है।

(2) विशेषज्ञों द्वारा शासन ही लोक सेवकों को प्रशासन से सम्बन्धित हर प्रकार का अनुभव और प्रशिक्षण प्राप्त होता है। स्थायी रूप से अपने पद पर बने रहते हैं।

प्रश्न 5 प्रशासकीय राज्य के दोषों का वर्णन करो ?

उत्तर— (1) यह लोकतांत्रिक व्यवस्था के प्रतिकूल है क्योंकि जनप्रतिनिधियों के बजाय प्रशासक ज्यादा महत्वपूर्ण हो जाते हैं।

(2) लालफीताशाही पाई जाती है।

(3) कार्य देरी से सम्पन्न होता है।

(4) नौकरशाह शक्ति के भूखे होते हैं। शक्ति प्राप्त करने में रत रहने से लोकहित की बात भूल जाते हैं।

निबन्धात्मक प्रश्न

1 प्रशासकीय राज्य की विशेषताएँ लिखिए ?

2 प्रशासकीय राज्य में नौकरशाही की भूमिका का वर्णन कीजिए ?

3 प्रशासकीय राज्य के गुण दोषों का वर्णन कीजिए ?

4 क्या प्रशासकीय राज्य नौकरशाही के अभाव में संभव है ?

5 प्रशासकीय राज्य की स्थापना के प्रमुख कारणों का वर्णन कीजिए ?

अध्याय-5

बहुव्ययनात्मक प्रश्न

1. शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था ?
 (क) गार्नर ने (ख) लारकी ने
 (ग) रूसो ने (घ) माण्टेग्नु ने
2. व्यवस्थापिका के मूलभूत कार्य हैं—
 (क) नीति निर्माण (ख) नीतियों का अनुमोदन
 (ग) नीतियों का क्रियान्वयन (घ) न्याय
3. बजट स्वीकृति करने का कार्य करती है—
 (क) कार्यपालिका (ख) व्यवस्थापिका
 (ग) वित्त मंत्रालय (घ) प्रशासन
4. "यदि राजा स्वयं ही विधि निर्माता और न्यायाधीश दोनों हो जाय तो निर्दयी राजा निर्दयतापूर्वक दण्ड व्यवस्था करेगा" यह कथन है—
 (क) जॉन लॉक का (ख) जॉन बोर्दो का
 (ग) हमिल्टन का (घ) थोमस पेन का
5. "दो सदन रखना ठीक ऐसा ही है जैसे एक गाड़ी के दोनों तरफ घोड़े जोत दिए जायें और वे विरोधी दिशा में जाने का प्रयत्न कर।" यह कथन है—
 (क) लारकी का (ख) डायरी का
 (ग) रूजवेल्ट का (घ) बेंजामिन फ्रैंकलिन का

उत्तरमाला

1	(घ)	2	(क)	3	(ख)	4	(ख)	5	(घ)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुप्रश्नात्मक प्रश्न

प्रश्न 1. व्यवस्थापिका की भूमिका का वर्णन कीजिए।

उत्तर— नीति निर्माण विचार— विमर्शात्मक, न्यायिक, सविधान सशोधन कार्यपालिका प्रशासन पर नियंत्रण सरकार और जनप्रतिनिधियों के मध्य सम्पर्क स्थापित करना लोकतांत्रिकता का निर्माण और राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण के कार्यों में व्यवस्थापिका की प्रमुख भूमिका है।

प्रश्न 2. व्यवस्थापिका के पतन के क्या कारण हैं ?
 प्रमुख कारण पांच हैं—

- उत्तर—
- (1) सरकारी प्रशासन में विशेषीकरण और तकनीकी स्वरूप की बढ़ती जटिलता
 - (2) अत्यधिक कार्यभार और समयाभाव
 - (3) प्रदत्त व्यवस्थापन
 - (4) दलीय अनुशासन
 - (5) मन्त्रीमण्डल में व्यवस्थापिका के वरिष्ठ एवं योग्य व्यक्तियों को स्थान मिलना।

अध्याय-6

बहुघरनात्मक प्रश्न

- 1 कार्यपालिका के दो भाग कौनसे हैं?
 (क) राजनीतिक कार्यपालिका और स्थायी लोकसेवाएँ
 (ख) सरकार व मुख्य सचिव
 (ग) मंत्रिपरिषद् व मंत्रिमण्डल
 (घ) सरकार और अस्थायी सेवाएँ
- 2 बहुल कार्यपालिका पाई जाती है—
 (क) स्विटजरलैंड में (ख) भारत में
 (ग) ब्रिटेन में (घ) अमेरिका में
- 3 नाम मात्र की कार्यपालिका वाले देश हैं—
 (क) अमेरिका और फ्रांस (ख) भारत और इंग्लैण्ड
 (ग) नेपाल और इंग्लैण्ड (घ) कोई भी नहीं
- 4 एकल कार्यपालिका का सर्वोत्तम उदाहरण है—
 (क) इंग्लैण्ड (ख) जापान
 (ग) अमेरिका (घ) कोई भी नहीं
- 5 "कार्यपालिका सरकार का सार है—व्यवस्थापिका और न्यायपालिका इसके सपेधानीकरण के यंत्र मात्र हैं"— यह कथन है—
 (क) गार्नर का (ख) लास्की का
 (ग) डायसी का (घ) कौरी का

उत्तरमाला

1	(क)	2	(क)	3	(ख)	4	(ग)	5	(घ)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुप्रश्नात्मक प्रश्न

प्रश्न 1 कार्यपालिका से क्या तात्पर्य है ?

उत्तर— व्यवस्थापिका नीति निर्मात्री संस्था है। इन निर्मित नीतियों को क्रियान्वित करने वाला अंग कार्यपालिका है। कार्यपालिका के अन्तर्गत राजनीतिक नेता, सभी अधिकारी उच्च सदन सम्मिलित हैं। ये सभी नीतियों के क्रियान्वयन और कानूनों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं।

प्रश्न 2 कार्यपालिका के विभिन्न मॉडलों का वर्णन कीजिए।

उत्तर— प्रथम सरादीय पद्धति—ब्लैकस्टोन इंग्लिश मॉडल
 द्वितीय मंत्रिमण्डलीय पद्धति—कन्टेम्पेरेरी इंग्लिश मॉडल
 तृतीय प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डलीय पद्धति—वर्तमान भारत और इंग्लैण्ड में प्रचलित
 चतुर्थ अध्यक्षतात्मक पद्धति—अमेरिकन मॉडल

पचम फ्रेच मॉडल ऑफ प्रेसीडेन्सीयन सिस्टम

षष्ठ बहल कार्यपालिका—स्विस मॉडल ।

प्रश्न ३ कार्यपालिका के क्या कार्य हैं ?

उत्तर— कार्यपालिका के प्रशासनिक कार्य हैं कूटनीतिक या बाह्य सम्बन्धों को बनाये रखना, वित्तीय कार्य सैनिक व्यवस्थापन न्यायिक और राजनीतिक आदि अन्य कार्य हैं ।

प्रश्न 4 कार्यपालिका के कार्यों में वृद्धि के क्या कारण हैं ?

उत्तर (1) व्यवस्थापिका की अकुशलता या अयोग्यता

(2) कार्यपालिका अधिकारियों का विस्तार

(3) दत्तीय संरक्षण,

(4) राष्ट्रीय सकट

(5) संविधान के संरचनात्मक प्रावधान,

(6) संवैधानिक संशोधन,

(7) सरकारी नीतियों और समस्याओं की बढ़ती जटिलता आदि ।

प्रश्न 5 नाममात्र की कार्यपालिका और वास्तविक कार्यपालिका में क्या अन्तर है?

उत्तर— ससदात्मक सरकारों वाले देश में राज्याध्यक्ष नाम मात्र की कार्यपालिका होता है । उसके नाम से देश का शासन चलता है । उसका पद गरिमापूर्ण होता है, परन्तु व्यवहार में उसके सभी कार्यों को मन्त्रीमण्डल द्वारा सम्पादित किया जाता है । अतः मन्त्रीमण्डल जो वास्तव में कार्य करता है चाहे उसे कानून का समर्थन है या नहीं वास्तविक कार्यपालिका है । भारत में राष्ट्रपति नाममात्र का और मन्त्रीमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है ।

निबन्धात्मक प्रश्न

1 कार्यपालिका के गठन हेतु प्रचलित विभिन्न सिद्धान्त क्या हैं ?

2 आधुनिक राज्य में कार्यपालिका के प्रमुख कार्यों का वर्णन कीजिए?

3 आधुनिक राज्य में कार्यपालिका की स्थिति और कार्यों पर एक निबन्ध लिखिए?

4 आधुनिक राज्य में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के मध्य सम्बन्धों का स्पष्ट विवेचन कीजिए?

5 प्रदत्त व्यवस्थापन से क्या तात्पर्य है? इसमें वृद्धि क्यों हो रही है? क्या यह प्रजातंत्र के लिये एक खतरा है?

अध्याय-7

बहुवचनार्थक प्रश्न

1. "किरी शारान की श्रद्धता को जाचने के लिए उसकी न्याय व्यवस्था की निपुणता से बढ़कर और कोई अच्छी कसौटी नहीं है"—यह विचार किसने व्यक्त किये हैं?
 (क) डा गार्नर ने (ख) लार्ड ब्राइस ने
 (ग) मैरियट ने (घ) बुडरो विलरान ने
2. "यदि न्याय का दीपक बुझ जाय तो उस गहन अन्धकार का अनुमान लगाना कठिन है" - यह विचार है—
 (क) लार्ड ब्राइस का (ख) मैरियट का
 (ग) लार्ड की का (घ) उक्त में से किसी का नहीं।
3. न्यायिक पुनरावलोकन का जनक माना जाता है—
 (क) मार्बरी बनाम मेडिसन विवाद में दिया गया फैसला
 (ख) भारत के संविधान की प्रस्तावना
 (ग) अमेरिका के संविधान के प्रस्ताव
 (घ) केशवचन्द भारती बनाम भारत सरकार में दिया गया फैसला
4. न्यायपालिका का मुख्य कार्य है—
 (क) न्याय (ख) कानूनों का निर्माण
 (ग) कानूनों का क्रियान्वयन (घ) उक्त सभी
5. न्यायपालिका की स्वतंत्रता सुनिश्चित होती है—
 (क) न्यायाधीशों की निष्पक्ष नियुक्ति द्वारा
 (ख) न्यायाधीशों को हटाने में महाभियोग प्रक्रिया द्वारा
 (ग) न्यायाधीशों के कार्यकाल की सुरक्षा द्वारा
 (घ) उक्त सभी

आरम्भाला

1	(ख)	2	(क)	3	(क)	4	(क)	5	(घ)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

संक्षेपार्थक प्रश्न

प्रश्न 1: न्यायपालिका का अर्थ और परिभाषाएँ क्या हैं ?

उत्तर— न्यायपालिका सरकार का एक अंग है। भूतकाल में न्याय प्रशासन राज्य का सिरदर्द नहीं था वरन् व्यक्तिगत मामला माना जाता था। राज्य के पास न तो कोई ऐसा तंत्र था और न ही ऐसा अंग स्थापित करने की इच्छा ही थी। लार्ड ब्राइस के विचारानुसार न्यायपालिका की कुशलता से ही सरकार की कुशलता को अच्छी तरह परखा जा सकता है।

प्रश्न 2: न्यायपालिका का महत्त्व क्या है ?

उत्तर- आज सभी प्रजातांत्रिक देशों में स्वतंत्र न्यायपालिका को आवश्यक समझा गया है। न्यायपालिका सविधान और जनता की स्वतंत्रता का मार्ग-दर्शन करती है। न्यायपालिका के अभाव में चोरी डकैती अगुस्ता आदि का देश में बोलबाला हो जायेगा।

प्रश्न 3 न्यायिक पुनरावलोकन से क्या तात्पर्य है ?

उत्तर- देश का सर्वोच्च कानून सविधान है और सर्वोच्च न्यायालय सविधान को बचाने का कार्य करता है। यह जनता के मौलिक अधिकारों और स्वतंत्रता का पथ-प्रदर्शक है। सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति द्वारा व्यवस्थापिका और कार्यपालिका द्वारा पारित सभी अधिनियमों की संवैधानिकता का निर्धारण करता है। उदाहरणार्थ- गोलकुन्दाथ मामला केशव नन्दा ब्यूरो मामला।

प्रश्न 4 न्यायिक प्रशासन की अवधारणा क्या है ?

उत्तर- न्यायिक प्रशासन में ब्रिटिश परम्परा का निर्वाह किया गया है। न्यायपालिका प्रशासन में पदसोपान पर आधारित है। सबसे ऊपर सर्वोच्च न्यायालय उसके बाद राज्यों में उच्चन्यायालय जिला स्तर जिला और सत्र न्यायालय और उनके नीचे प्रथम द्वितीय और तृतीय श्रेणी दण्डनायक के न्यायालय हैं। अब न्यायपालिका को कार्यपालिका से पूर्णरूपेण पृथक किया गया है।

प्रश्न 5 स्वतंत्र न्यायपालिका की स्थापना हेतु क्या-क्या प्रयास किये गये हैं ?

उत्तर- (1) न्यायपालिका को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका से पृथक किया गया है, (2) न्यायधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है (3) उच्च योग्यता, (4) दीर्घ कार्यकाल (5) सेवा सुरक्षा, (6) सेवानिवृत्ति के पश्चात् किसी भी सेवा के लिये प्रतिबंध, (7) न्यायिक पुनरावलोकन हेतु विस्तृत प्रावधान (8) अपदस्थ करने के लिए महानियोग प्रक्रिया आदि।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 न्यायपालिका के कार्यों का वर्णन कीजिए ?
- 2 न्यायपालिका की स्वतंत्रता के लिए कौनसी दशाएँ निर्धारित की गई हैं ?
- 3 आधुनिक राज्य में स्वतंत्र न्यायपालिका को किस प्रकार स्थापित किया गया है और क्यों ?
- 4 भारत में सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन शक्ति का वर्णन कीजिए ?

या

प्रजातांत्रिक प्रणति में न्यायिक पुनरावलोकन के महत्व एवं भूमिका का वर्णन कीजिए ?

- 5 भारत में न्यायिक संरचना एवं कार्यों का वर्णन कीजिए ?

अध्याय-8

बहुचयनात्मक प्रश्न

- 1 लोकतंत्र में सर्वोच्च स्थान 'सप्रभु' को दिया गया है और यह सप्रभु है—
 (क) व्यवस्थापिका (ख) कार्यपालिका
 (ग) जनता (घ) उक्त सभी
- 2 'लोकतंत्र' में कल्याण का बिन्दु कौन होता है ?
 (क) अधिकारी (ख) सामान्य जन
 (ग) राजनीतिज्ञ (घ) अन्य कोई
- 3 लोकतंत्र में लोक सेवकों को राजनीति में भाग लेने पर प्रतिबन्ध होता है क्योंकि—
 (क) इससे नागरिकों की स्वतंत्रता में बाधा पहुँचती है।
 (ख) सरकारी धन का अपव्यय होता है।
 (ग) बजट निर्माण नहीं हो पाता है।
 (घ) मतदान पर रोक लग सकती है।
- 4 लोकतन्त्रात्मक नौकरशाही में लोकसेवकों की प्रतिबद्धता किस के प्रति होती है?
 (क) सत्तारूढ़ राजनीतिक दल के प्रति (ख) विपक्षी राजनीतिक दलों के प्रति
 (ग) समुक्त रूप से दोनों के प्रति (घ) संविधान के प्रति
- 5 सराद में पूछे जाने वाले प्रश्नों का उत्तर दिया जाता है—
 (क) सचिवों द्वारा (ख) मंत्रियों द्वारा
 (ग) विपक्षी नेता द्वारा (घ) अध्यक्ष द्वारा

जवाबमाला

1	(ग)	2	(ख)	3	(क)	4	(घ)	5	(ख)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

संपूर्णात्मक प्रश्न

प्रश्न 1 प्रजातंत्र की परिभाषा लिखिए—

उत्तर— विभिन्न लेखकों द्वारा प्रजातंत्र को भिन्न-भिन्न रूप से परिभाषित किया गया है—
 राष्ट्रपति इब्राहिम लिंकन के अनुसार— 'प्रजातंत्र जनता की, जनता द्वारा और जनता के लिये सरकार है।'

हॉकिंग ने कहा है— 'प्रजातंत्र चेतन और अचेतन भरितष्क का एक साथ है।'
 डाइरी लिखते हैं— 'प्रजातंत्र सरकार का एक प्रकार है जिसमें सम्पूर्ण राष्ट्र का बहुत बड़ा भाग शासकीय निकाय के रूप में कार्य करता है।'

प्रश्न 2 प्रजातंत्र के कितने प्रकार हैं ?

उत्तर— प्रजातंत्र के दो प्रकार हैं— प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में सभी नागरिक एक स्थान पर एकत्रित होकर अपना मत प्रकट करते हैं। अप्रत्यक्ष प्रजातंत्र में जनता अपने प्रतिनिधि चुनती है और प्रतिनिधि जनता की ओर से किसी विषय पर विचार व्यक्त करते हैं।

- प्रश्न 3 समाजवादियों द्वारा प्रजातंत्र की आलोचना किस प्रकार की गई है?
- उत्तर— समाजवादी प्रजातंत्र की आलोचना करते हैं। प्रो. लास्की के अनुसार पूँजीवाद और लोकतंत्र के विवाह ने हमें ससदात्मक प्रजातंत्र पद्धति दी है। पूँजीवाद लोकतंत्र से अधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि सम्पत्ति का सम्बन्ध जो कि प्रजातंत्र का निर्धारण करता है इसका निर्माता सिद्धान्त है। प्रजातंत्र इस सिद्धान्त को नहीं मानता है। इसके बिना वह इसे जन्म देने वाले विवाह को भग करने की स्थिति में था। यह केवल कुछ शर्तों के आधार पर जीवित रह सकता है कि इसका पूँजीवाद से तलाक हो जाय।”
- प्रश्न 4 प्रजातंत्र की उत्पत्ति का वर्णन करो।
- उत्तर— प्रजातंत्र की उत्पत्ति प्राचीन काल से हो गई थी। विशेषकर स्विटजरलैंड जर्मनी हॉलैण्ड और हंगरी देशों में। प्रो. हेनरी जे. फोर्ड के अनुसार प्रतिनिधि सरकार के रूप में प्रजातंत्र 19वीं शताब्दी के मध्य में हुआ। इंग्लैण्ड में प्रजातंत्र 17वीं शताब्दी में और बैलजियम में 1830 में ससदात्मक संस्थानों की स्थापना से हुआ। सन् 1848 में यूरोप में प्रजातांत्रिक सरकार की स्थापना के लिये क्रांतिकारी कदम उठाये गये। विशेषकर प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् 1930 में सर्वत्र प्रजातंत्र स्थापित करने के प्रयास किए गए।
- प्रश्न 5 प्रजातंत्र के सुधार हेतु सुझाव प्रस्तुत कीजिए?
- उत्तर— 1. लार्ड ई. पेरी के अनुसार “सरसद का प्रथम और सर्वोच्च कार्य प्रधानमंत्री को शक्तिशाली बनाना हो उनकी स्वतंत्रता इसकी स्वतंत्रता हो और उनकी शक्ति इसकी शक्ति हो।”
2. एन्ड्रयू मारिशस ने सिफारिश की है कि “व्यक्तिगत मेलुत्प किसी विशेष कार्य के लिए एक निश्चित अपधि के लिए दिया जाना चाहिए। तभी प्रजातंत्र की बुराइयों को दूर कर सकते हैं।

निबन्धात्मक प्रश्न

1. प्रजातांत्रिक प्रशासन की विशेषताओं का सविस्तार वर्णन कीजिए।
2. प्रजातंत्र की सफलता के लिए आवश्यक दशाओं का वर्णन कीजिए।
3. प्रजातंत्र के गुण दोषों का चित्रण कीजिए।
4. प्रजातांत्रिक प्रशासन पद्धति की मुख्य विशेषताओं का विश्लेषण कीजिए।
5. प्रजातांत्रिक प्रशासन की मुख्य विशेषताओं का परीक्षण कीजिए।

अध्याय-9

बहुवचनात्मक प्रश्न

- 1 'ब्यूरोक्रेंसी' शब्द की मूल उत्पत्ति हुई है—
 (क) फ्रेंच भाषा से (ख) लैटिन भाषा से
 (ग) अंग्रेजी भाषा से (घ) इनमें से किसी से नहीं
- 2 "करोटो व्यक्तियों ने ब्यूरोक्रेंसी शब्द नहीं सुना है किन्तु जिस किसी ने भी सुना है वह या तो इसके प्रति शकालु है"— यह विचार है—
 (क) पॉल एच एपलबी का (ख) कार्ल फ्रेडरिक का
 (ग) एफ एम मार्क्स (घ) युडरो विलसन का
- 3 नीकरशाही की लूट प्रणाली प्रचलित थी—
 (क) ग्रेटेन में (ख) अमेरिका में
 (ग) भारत में (घ) चीन में
- 4 नीकरशाही के प्रमुख आलोचक हैं—
 (क) हेम्पेल्होर (ख) लार्ड हीयर्ट
 (ग) मर्टन (घ) उक्त सभी
- 5 नीकरशाही का आदर्श प्रतिगान प्रस्तुत किया था—
 (क) फॉल मार्क्स ने (ख) गार्टम ने
 (ग) मैक्स वेबर ने (घ) उक्त में से किसी ने नहीं

उत्तरमाला

1	(क)	2	(ग)	3	(ख)	4	(घ)	5	(ग)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

संघुतरात्मक प्रश्न

- प्रश्न 1 आधुनिक राज्य में नीकरशाही की भूमिका लिखिए।
 उत्तर— नीकरशाही की राजनीतिक पद्धति में कार्यात्मक एवं महत्वपूर्ण भूमिका है। सत्तादात्मक शासन व्यवस्था में मंत्री मन्त्रालयाध्यक्ष होता है और लोक सेवक उनके नीचे कार्य करते हैं। लोक सेवक विशेषज्ञ हैं, प्रशिक्षित हैं, व्यावसायिक योग्यता रखते हैं। अतः नीकरशाही सरकारी नीति और कानूनों का क्रियान्वयन नीति के प्रस्ताव तैयार करना दिन-प्रति-दिन के प्रशासन अर्थन्यायिक कार्यों, कर संग्रह और वित्त का वितरण, व्यवस्थापन कार्यों में भूमिका, अभिलेख रचना, जन सम्पर्क स्थापित करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है।
- प्रश्न 2 नीकरशाही के आदर्श मॉडल का वर्णन कीजिए।
 उत्तर— मैक्स वेबर के आदर्श मॉडल में स्पष्ट रूप से श्रम विभाजन निश्चित कार्य विधियाँ निश्चित कार्य क्षेत्र पदसोपान पद्धति कार्य पूर्ण करने हेतु विधिपूर्वक

व्यवस्था पद हेतु योग्यताएँ वेतन एवं पेशन अधिकार निवेशित सम्बन्धों का विवेचन किया गया है। आदर्श मॉडल में सभी कार्य उक्त विशेषताओं के आधार पर ही किए जाते हैं।

प्रश्न 3 नौकरशाही के दोषों का वर्णन कीजिए।

उत्तर—

- (1) जनसाधारण की मांगों की उपेक्षा की जाती है।
- (2) तालफीताशाही व्याप्त है। कार्य में देरी होती है। औपचारिकताओं पर विशेष ध्यान दिया जाता है।
- (3) नौकरशाही के कारण कार्य पृथक-पृथक खण्डों में विभाजित हो जाते हैं। विभागीकरण को महत्व दिया जाता है।
- (4) नौकरशाही की प्रवृत्ति अनुत्तरदायी है।

प्रश्न 4 नौकरशाही कितने प्रकार की होती है ?

उत्तर—

- (1) अभिभावक नौकरशाही—यह जनहित में कार्य करती है। वे न्याय तथा लोक कल्याण के रक्षक होते हैं।
- (2) जातीय नौकरशाही—प्रशासकीय तथा राजनीतिक सत्ता एक ही वर्ग विशेष के हाथों में हो तो जातीय नौकरशाही का उद्भव होता है।
- (3) सरक्षक नौकरशाही—लोकसेवाओं की नियुक्ति नियोजन और प्रत्याशियों के राजनीतिक सम्बन्धों के आधार पर की जाती है।
- (4) योग्यता नौकरशाही—योग्यता पर आधारित नौकरशाही का आधार सरकारी अधिकारी में अधिकारी के गुण होते हैं।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 प्रजातन्त्र में नौकरशाही की भूमिका का एक आलोचनात्मक लेख लिखिए ?
- 2 भारत में लोक सेवाओं की भूमिका का वर्णन कीजिए ? प्रजातन्त्र में नौकरशाही के क्या कार्य हैं ?
- 3 नौकरशाही के सामान्य कारणों की विवेचना कीजिए ?
- 4 नौकरशाही के उत्थान के कारणों का वर्णन कीजिए ?
- 5 वर्तमान भारत के बदलते हुये परिपेक्ष में नौकरशाही की भूमिका परीक्षण कीजिए ?

अध्याय-10

बहुपक्षनात्मक प्रश्न

- 1 लोकतंत्र में सर्वाधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं -
 (क) यातायात के साधन (ख) आय के साधन
 (ग) परम्पराएँ (घ) राजनीतिक दल
- 2 "राजनीतिक दल ऐसे लोगों का समूह होता है जो किसी सिद्धान्त के आधार पर जिस पर वह एक मत हों, अपने सामूहिक प्रयासों द्वारा जनता के हित में काम करने के लिए बंधें हों -" यह परिभाषा दी है -
 (क) मैकाइयर ने (ख) लार्ड ब्राडरा ने
 (ग) मैक्स वेबर ने (घ) एडमण्ड बर्क ने
- 3 राजनैतिक दल किस आधार पर गठित होते हैं ?
 (क) धार्मिक (ख) आर्थिक
 (ग) जातीय (घ) उक्त सभी
- 4 दबाव समूहों का आरम्भ किस देश से माना जाता है ?
 (क) भारत से (ख) पाकिस्तान से
 (ग) अमेरिका से (घ) चीन से
- 5 दबाव समूहों का दूसरा नाम क्या है ?
 (क) पार्टिया (ख) हित समूह
 (ग) रास्ता समूह (घ) यूनियन

उत्तरमाला

1	(घ)	2	(घ)	3	(घ)	4	(ग)	5	(ख)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुप्रश्नात्मक प्रश्न

- प्रश्न 1 प्रजातांत्रिक देशों में राजनीतिक दलों की भूमिका का वर्णन कीजिए।
 उत्तर- टी वी रिमथ के अनुसार, राजनीतिक दल प्रजातंत्र की रीढ़ हैं। ये लोकमत का अपने पक्ष में निर्माण करते हैं। जनता में राजनीतिक जागृति लाते हैं। चुनाव में भाग लेते हैं। प्रशासन की बागडोर अपने हाथों में रखते हैं। सरकार पर प्रतिबन्ध रखने का कार्य करते हैं।
- प्रश्न 2 राजनीतिक दलों के क्या लाभ हैं ?
 उत्तर- राजनीतिक दल मानव स्वभावानुसार हैं। बड़ी समस्याओं पर मतदाता का ध्यान आकर्षित करते हैं। प्रजातंत्र के कार्यों को सम्भव बनाते हैं। व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के मध्य सहयोग उत्पन्न करते हैं। सुधारात्मक कार्य करते हैं। जनजागरण उत्पन्न करते हैं। सरकार और सचिवालय के कार्यों को लचीला बनाते हैं।

प्रश्न 3 भारत को दबाव समूह कितने प्रकार के हैं ?

उत्तर— दो मुख्य वर्गों—संस्थागत रुचि समूह और गैर-संस्थागत हैं। भारत में बड़े व्यापार समूह किसान संगठन व्यापार संघ छात्र संघ धर्म समूह जाति समूह आदिवासी क्षेत्र समूह व्यावसायिक समूह महिला संगठन भाषा दबाव समूह और गाँधीवादी आदर्श पर आधारित दबाव समूह।

प्रश्न 4 भारत में दबाव समूह का क्या तरीका है ?

उत्तर— (1) लॉबिंग (2) प्रोपेगण्डा और मास मीडिया (3) पार्टी प्लेटफार्म का उपयोग (4) हड़ताल (5) चुनाव विरोध (6) प्रदर्शन (7) धेराय (8) बन्द।

प्रश्न 5 भारत जैसे प्रजातांत्रिक देश में दबाव समूह की भूमिका लिखिए।

उत्तर— दबाव समूह नीति निर्माण को अपने पक्ष में प्रभावित करते हैं। चुनाव में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करते हैं। रुचि सरचना में महत्वपूर्ण योगदान है। दलीय राजनीति में इनकी महत्वपूर्ण भूमिका है। अप्रत्यक्ष रूप से कार्यपालिका की कार्य प्रणाली को प्रभावित करते हैं। लोकमत का अपने पक्ष में निर्माण करते हैं।

निष्पत्त्यात्मक धारन

- 1 राजनीतिक दलों की भूमिका का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिये।
- 2 "प्रजातांत्रिक सरकारों में राजनीतिक दल विशेष भूमिका निभाते हैं।" सिद्ध कीजिए।
- 3 राजनैतिक दलों के गुण दोषों का वर्णन कीजिए।
- 4 भारत में दबाव समूहों के विविध प्रकारों को लिखिए।
- 5 दबाव समूह किन्स प्रकार से कार्य करते हैं।

या

दबाव समूहों के कितने प्रकार हैं ?—सविस्तार लिखिये।

□□□

अध्याय-11

बहुवयनात्मक प्रश्न

- 1 राष्ट्रपति द्वारा पांच वर्ष पश्चात वित्त आयोग का गठन किस अनुच्छेद के अन्तर्गत किया जाता है ?
 (क) अनुच्छेद 280 (ख) अनुच्छेद 320
 (ग) अनुच्छेद 330 (घ) अनुच्छेद 350
- 2 वित्त आयोग में कितने सदस्य सम्मिलित होते हैं ?
 (क) एक अध्यक्ष और चार सदस्य (ख) एक अध्यक्ष और तीन सदस्य
 (ग) एक अध्यक्ष और दो सदस्य (घ) उक्त में से कोई सख्या नहीं
- 3 अब तक कितने वित्त आयोग अपना प्रतिवेदन दे चुके हैं ?
 (क) बारह (ख) ग्यारह
 (ग) दस (घ) नौ
- 4 ग्यारहवें वित्त आयोग के अध्यक्ष थे ?
 (क) श्री महावीर त्यागी (ख) के सी नियोगी
 (ग) ए एम खुसरो (घ) के सी पत
- 5 वित्त आयोग का अध्यक्ष होता है ?
 (क) कोई सेवानिवृत्त न्यायाधीश (ख) सार्वजनिक जीवन का अनुभवी व्यक्ति
 (ग) आर्थिक व वित्तीय मामलों का विशेषज्ञ
 (घ) उक्त में से कोई नहीं

उत्तरमाला

1	(क)	2	(क)	3	(ख)	4	(ग)	5	(ख)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुवयनात्मक प्रश्न

प्रश्न 1 वित्त आयोग के क्या कार्य हैं ?

उत्तर— केन्द्रीय करों की शुद्ध आय का केन्द्र और राज्यों के मध्य बटवारा। कोई भी वित्तीय स्थिति सुदृढ़ करने सम्बन्धी विषय जिसे राष्ट्रपति ने आयोग को सौंपा है। भारत की संचित निधि से दी जाने वाली राज्यों को सहायतानुदान के सिद्धान्त निश्चित करना।

प्रश्न 2 अब तक कितने वित्त आयोग गठित किये गये हैं ?

उत्तर— ग्यारह — (1) के सी नियोगी (2) के सन्थानम (3) ए के घटा (4) डा पी वी राजामन्मार (5) महावीर त्यागी, (6) ब्रह्मा नंद रेडी, (7) जे एम शेलेट (8) जॉर्ज बी चौहान (9) एन के पी सालवे (10) के सी पत और (11) ए एम खुसरो

प्रश्न 3 10 वे वित्त आयोग की आयकर के सदर्थ में सिफारिशें लिखिये ?

उत्तर— दसवें वित्त आयोग ने राज्य सरकारों को आयकर का 77.5 प्रतिशत वितरित करने की सिफारिश की थी। राज्यों में वितरण का आधार सिद्धान्त निर्धारित करते हुए 20 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और शेष 80 प्रतिशत वहां से होने वाले आयकर के आधार पर देने को कहा था।

प्रश्न 4 8वें 9वें और 10वें वित्त आयोग ने उत्पादन कर वितरण के सदर्थ में क्या सिफारिश की थी ?

उत्तर— 8वें 9वें और 10वें वित्त आयोग ने उत्पादन कर का वितरण राज्यों को जनसंख्या के आधार पर 47.5 प्रतिशत वितरित करने का सुझाव दिया था।

प्रश्न 5 वित्त आयोग की भूमिका का वर्णन कीजिए।

उत्तर— वित्त आयोग की वित्त व्यवस्था को स्थिर रखने में निष्पक्ष एवं तटस्थ दृष्टिकोण अपनाता है। वित्त वितरण के सदर्थ में राज्यों और केन्द्र के बीच राजनीतिक विवाद दूर रखने में सहयोग करता है।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 वित्त आयोग का संगठन लिखिये। यह किस प्रकार केन्द्र और राज्य के बीच वित्तीय समन्धों को बनाए रखने में सहायता करता है ?
- 2 वित्त आयोग पर एक लेख लिखिए।
- 3 वित्त आयोग की आवश्यकता क्यों है ? वित्तीय प्रशासन में वित्त आयोग की भूमिका स्पष्ट कीजिए।
- 4 दसवें वित्त आयोग पर एक लेख लिखिए।
- 5 वित्त आयोग के संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।



अध्याय-12

बहुधयनात्मक प्रश्न

- 1 योजना आयोग की स्थापना भारत में कब की गई थी ?
 (क) 15 मार्च 1956 को (रा) 15 मार्च, 1952 को
 (ग) 15 मार्च 1951 को (घ) 15 मार्च 1950 को
- 2 योजना आयोग के प्रथम अध्यक्ष थे -
 (क) गुलजारी लाल नन्दा (ख) सरदार पटेल
 (ग) पंडित जवाहरलाल नेहरू (घ) उक्त में से कोई नहीं
- 3 राष्ट्रीय विकास परिषद् में निम्न में से कौन-सा सदस्य नहीं होता ?
 (क) राज्यों के योजना मंत्री (ख) प्रधानमंत्री तथा केन्द्रीय मंत्री
 (ग) राज्यों के मुख्यमंत्री (घ) योजना आयोग के सदस्य
- 4 राष्ट्रीय विकास परिषद् के कार्य एवं भूमिका के बारे में निम्न में से कौन-सी बात सत्य है ?
 (क) केन्द्र और राज्य के बीच वित्त वितरण का कार्य करती है।
 (ख) राज्य की योजनाओं का निरूपण करती है।
 (ग) राज्य की योजनाओं को अंतिम रूप से स्वीकृत करती है।
 (घ) राष्ट्रीय योजना के उद्देश्यों व व्यूह रचना पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण विकसित करती है।
- 5 "देश में उपलब्ध सभी प्रकार के आर्थिक, भौतिक, पूँजीगत तथा मानवीय, तकनीकी, कार्मिक साधनों का मूल्यांकन करना तथा राष्ट्र की आवश्यकताओं के सदर्भ में
 * यह कार्य है -
 (क) वित्त आयोग का (ख) योजना आयोग का
 (ग) राष्ट्रीय विकास परिषद् का (घ) केन्द्रीय वित्त मंत्रालय का

उत्तरमाला

1	(घ)	2	(ग)	3	(क)	4	(घ)	5	(ख)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

तथ्योपरात्मक प्रश्न

प्रश्न 1 योजना आयोग से क्या तात्पर्य है ?

उत्तर- योजना अपने में अन्त नहीं है बल्कि यह अन्त का साधन है। योजना का उदय फ्रेंच शब्द प्रेवोयान्स (Prevoyance) से हुआ है जिसका अर्थ है-लुविंग एहेड। इसका अर्थ है कि किसी कार्य हेतु समुचित प्रयास जो भावी समस्याओं के समाधान के लिए किया गया है। संक्षेप में, योजना में कार्य के उद्देश्यों को स्पष्ट और निश्चित किया जाता है। कौन-सा कार्य किसके द्वारा किया जायेगा, कब किया जायेगा, किस प्रकार किया जायेगा और उद्देश्य की पूर्ति के लिए कितना व्यय करना पड़ेगा, आदि।

प्रश्न 2 योजना आयोग के कार्य लिखिए ?

उत्तर— देश के ससाधनों के सन्तुलित उपयोग के लिए अत्यन्त प्रभावकारी योजना बनाना योजना क्रियान्विति के चरणों का निर्धारण तथा उनके लिए ससाधनों का नियमन करना आर्थिक विकास में आने वाली बाधाओं को दूर करना तथा योजना की सफल क्रियान्विति के लिए परिस्थिति निर्धारण योजना के प्रत्येक चरण की सफल क्रियान्विति हेतु आवश्यक तंत्र का स्वरूप निश्चित करना योजना की चरणवार प्रगति का अवलोकन एवं सिफारिशें देश के भौतिक ससाधनों और जन शक्ति का अनुमान लगाना तथा राष्ट्र की आवश्यकतानुसार उन ससाधनों की वृद्धि सम्भावनाओं का पता लगाना।

प्रश्न 3 वर्तमान में योजना आयोग का संगठन बताइये।

उत्तर— योजना आयोग परामर्शदात्री व विशेषज्ञ सरथा है। इसमें अध्यक्ष—प्रधानमंत्री उपाध्यक्ष—उप प्रधानमंत्री (यदि हो तो) दो सदस्य—वित्त मंत्री, कृषि मंत्री तथा 6 पूर्णकालिक सदस्य हैं।

प्रश्न 4 राष्ट्रीय विकास परिषद् के कार्यों का वर्णन कीजिए।

उत्तर— (1) राष्ट्रीय योजना की प्रगति पर समय-समय पर विचार करना।
(2) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाली आर्थिक तथा सामाजिक नीतियों सम्बन्धी विषयों पर विचार करना।
(3) राष्ट्रीय योजना के निर्धारित लक्ष्यों व उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सुझाव देना आदि।

प्रश्न 5 राष्ट्रीय विकास परिषद् के संगठन का वर्णन कीजिए।

उत्तर— राष्ट्रीय विकास परिषद् का गठन अगस्त 1952 में किया गया परिषद् में प्रधानमंत्री योजना आयोग के सभी सदस्य सभी राज्यों के मुख्यमंत्री केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों के प्रतिनिधि तथा भारत सरकार के प्रमुख विभागों के कुछ मंत्री सम्मिलित होते हैं। यदि कोई मुख्यमंत्री परिषद् की बैठक में उपस्थित होने में असमर्थ होता है तो वह अपना प्रतिनिधि भेज देता है। प्रधानमंत्री इस परिषद् का अध्यक्ष होता है।

नियन्त्रात्मक प्रश्न

- 1 'योजना आयोग प्रशासनिक संगठन होने के बजाय एक परामर्शदात्री निकाय है।'— योजना आयोग के संगठन के सदर्भ में इस कथन की सत्यता का परीक्षण कीजिए।
- 2 योजना आयोग के संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए। योजना आयोग के श्रेष्ठ मन्त्रिमण्डलीय स्वरूप का विश्लेषण कीजिए।
- 3 योजना आयोग की भूमिका का आलोचनात्मक वर्णन कीजिए।
- 4 राष्ट्रीय विकास परिषद् के संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 5 राष्ट्रीय विकास परिषद् की भूमिका पर लेख लिखिए।

अध्याय-13

बहुचयनात्मक प्रश्न

- 1 निर्वाचन आयोग की स्थापना का प्रावधान संविधान के किस अनुच्छेद में है?
 (क) अनुच्छेद 280 (ख) अनुच्छेद 315
 (ग) अनुच्छेद 320 (घ) अनुच्छेद 324
- 2 वर्तमान में मुख्य निर्वाचन आयोग के साथ निर्वाचन आयोग स्वीकृत पद हैं -
 (क) एक (ख) दो
 (ग) चार (घ) छ
- 3 मुख्य निर्वाचन आयोग को पद से हटाने के लिए प्रक्रिया निर्धारित है -
 (क) प्रधानमंत्री की सिफारिश पर राष्ट्रपति द्वारा
 (ख) उच्चतम न्यायालय के आदेश पर प्रधानमंत्री द्वारा
 (ग) संसद द्वारा 2/3 बहुमत कदाचार के दोष के समर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा
 (घ) नहीं हटाया जा सकता है
- 4 निर्वाचन आयोग का कार्य नहीं है -
 (क) निर्वाचन का आयोजन
 (ख) राजनीतिक दलों का पंजीकरण एवं प्रतीक आवंटन
 (ग) चुनाव निर्देशन तथा नियंत्रण
 (घ) उम्मीदवारों का चयन
- 5 लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम संसद ने पारित किया -
 (क) 1950-51 में (ख) केवल 1950 में
 (ग) केवल 1951 में (घ) 1947 में

उत्तरमाला

1	(घ)	2	(ख)	3	(ग)	4	(घ)	5	(क)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुत्तरात्मक प्रश्न

प्रश्न 1: "भारत में प्रचलित चुनाव पद्धति विकासशील प्रजातांत्रिक पद्धति की आवश्यकताओं के अनुरूप है।" इस सन्दर्भ में भारतीय चुनाव पद्धति की विशेषताओं का वर्णन कीजिए?

उत्तर- भारतीय संविधान में संयुक्त मतदान पद्धति को अपनाया गया है। सभी मतदान के पात्र व्यक्ति सामान्य मतदाता के रूप में अपने प्रतिनिधियों का चयन करते हैं। किसी व्यक्ति को धर्म, जाति, लिंग या अन्य कारणों से मतदान करने से वंचित नहीं रखा जाता। कुछ प्रतिनिधियों को गैर-नीति किये जाने की व्यवस्था है। संसद के लोकप्रिय सदन लोकसभा और राज्यों की विधानसभा के प्रत्यक्ष

चुनाए होते हैं। लोकसभा राज्यसभा राज्य विधानसभा राज्य विधान परिषद् के सदस्यों के लिये कुछ योग्यता और अयोग्यता का निर्धारण किया गया है। अनुसूचित जाति जनजाति महिला वर्ग के लिये आरक्षण का प्रावधान है। निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन किया जाता है। कई निर्वाचन क्षेत्र एकल और क्षेत्रीय सदस्यता से सम्बद्ध हैं आदि आदि।

प्रश्न 2 चुनाव आयोग के समूहन एवं कार्यों को संक्षेप में लिखिये।

उत्तर— चुनाव आयोग में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त और दो अन्य निर्वाचन आयुक्त होते हैं। राष्ट्रपति के द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त और निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की जाती है। चुनाव आयोग सम्पूर्ण चुनाव कार्यों के लिये उत्तरदायी हैं जैसे — (1) चुनाव क्षेत्रों का परिसीमन (2) मतदाता सूचियाँ तैयार करना (3) विभिन्न राजनीतिक दलों को मान्यता प्रदान करना (4) राजनीतिक दलों को आशित चुनाव चिन्ह प्रदान करना (5) अर्द्धन्यायिक कार्य, (6) राजनीतिक दलों के लिए आधार सहिता तैयार करना (7) उम्मीदवारों के कुल व्यय की राशि निश्चित करना (8) मतदाता को राजनीतिक प्रशिक्षण देना आदि।

प्रश्न 3 क्या निर्वाचन आयोग एक निष्पक्ष और स्वतंत्र संस्था है ?

उत्तर— भारत में निर्वाचन आयोग को निष्पक्ष एवं स्वतंत्र संस्था बनाने के लिए प्रयास किए गए हैं —

- (1) यह एक संवैधानिक संस्था है।
- (2) मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है।
- (3) मुख्य चुनाव आयुक्त को महाभियोग जैसे प्रक्रिया से हटाया जा सकता है।
- (4) मुख्य चुनाव आयुक्त और अन्य चुनाव आयुक्तों को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश का दर्जा दिया गया है।
- (5) मुख्य आयुक्त और अन्य आयुक्तों का वेतन भारत की सचिव निधि पर आधारित है।
- (6) सेवानिवृत्ति आयु 65 वर्ष या कार्यकाल 8 वर्ष रखा गया है।

प्रश्न 4 चुनाव में किस प्रकार का भ्रष्टाचार व्याप्त है ?

उत्तर— किसी उम्मीदवार को चुनाव मैदान से हटाने के लिए धूस देना, किसी व्यक्ति के स्वतंत्रतापूर्वक मतदान देने को प्रभावित करना चेतवनी देना जैसे— सामाजिक बहिष्कार करना दुर्घटना करना आदि। धर्म जाति लिंग भाषा के आधार पर दबाव डालना झूठा प्रचार करना निश्चित राशि से अधिक उम्मीदवार द्वारा व्यय किया जाना मतदान केन्द्रों पर कब्जा आदि।

प्रश्न 5 कार्यालय कर्तव्यों के उल्लंघन से क्या तात्पर्य है ?

उत्तर— किसी अधिकारी/कर्मचारी के कार्यालय कर्तव्यों में मतदाता सूची की तैयारी पुनर्निर्माण और सही करने का कार्य सम्मिलित है। मतदान को गोपनीय रखना

ऐसा कोई कार्य जो उम्मीदवार के चुनाव से सम्बन्धित है चुनाव आचरण सहिता का पालन न करना चुनाव अभिकर्ता सेलिंग अभिकर्ता या सरकारी कर्मचारियों का चुनाव प्रचार करने का कार्य मतदान केन्द्र पर कब्जा आदि स्थितियों कर्ताव्यो का उत्सलघन मानी जाती है।

निम्नधात्मक प्रश्न

- 1 भारत मे निर्वाचन आयोग के सगठन एव कार्यों का आलोचनात्मक वर्णन कीजिए।
- 2 मई-जून 1991 के चुनाव के समय निर्धारित चुनाव आचरण सहिता का सधिरतार वर्णन कीजिए।
- 3 भारत मे चुनाव प्रशासन मे चुनाव आयोग की भूमिका लिखिए। हाल ही मे चुनाव सुधारो के लिये क्या व्यवस्था की गई है ?
- 4 भारत मे चुनाव आयोग का आलोचनात्मक मूल्याकन कीजिए।
- 5 भारत में चुनाव आयोग के गठन शक्तिग्या एव कार्यों का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।

□□□

अध्याय-14

बहुचयनात्मक प्रश्न

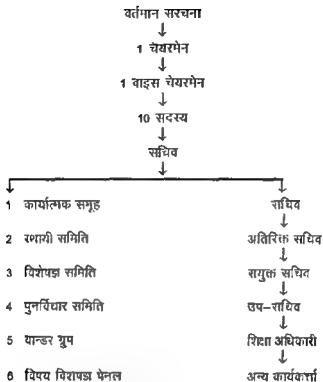
- 1 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की स्थापना कब हुई?
 (क) 1953 में (ख) 1956 में
 (ग) 1961 में (घ) 1977 में
- 2 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के अध्यक्ष का कार्यकाल है—
 (क) 5 वर्ष (ख) 6 वर्ष
 (ग) 7 वर्ष (घ) 8 वर्ष
- 3 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का कार्यालय कहा स्थित है—
 (क) मुंबई (ख) चैन्नई
 (ग) दिल्ली (घ) कलकत्ता
- 4 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के सदस्य निम्न में से किस क्षेत्र के विशेषज्ञ होते हैं?
 (क) प्रशासन (ख) शिक्षा
 (ग) इंजीनियरिंग एव कानून (घ) उक्त सभी
- 5 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग अपना वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है—
 (क) राष्ट्रपति को (ख) लोकसभा को
 (ग) लोकसभा और राज्यसभा दोनों को (घ) केन्द्र सरकार को

उत्तरमाला

1	(क)	2	(क)	3	(ग)	4	(घ)	5	(ख)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

संघूतनात्मक प्रश्न

- प्रश्न 1 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का संगठन क्या है? एक चार्ट बनाइये?
- उत्तर— विश्वविद्यालय अनुदान आयोग में चैयरमैन सहित 9 से 12 सदस्य होते हैं। यह व्यवस्था विश्व विद्यालय अनुदान आयोग अधिनियम 1972 में की गई है। नीचे चार्ट दिया जा रहा है—



प्रश्न 2 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की भूमिका क्या है?

उत्तर—

- 1 उच्च शिक्षा का समन्वय और स्तर निर्धारण का कार्य
- 2 विश्वविद्यालय विकास में
- 3 महाविद्यालय विकास में
- 4 फेकल्टी सुधार हेतु
- 5 छात्रों की रुचि अनुसार कार्य करना
- 6 डीम्ड विश्वविद्यालय संस्थानों का विकास
- 7 सांस्कृतिक परिवर्तन कार्यक्रमों का आयोजन और अन्तरराष्ट्रीय सह्य प्राप्त करना
- 8 पत्राचार पाठ्यक्रमों वगैरह एवं निरन्तर शिक्षा का विकास
- 9 महिलाओं के लिए उच्च शिक्षा
- 10 शोध कार्यों को प्रोत्साहित करने में विशेष भूमिका।

प्रश्न 3 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग एवं केन्द्र सरकार के सम्बन्धों का वर्णन कीजिए।

उत्तर—

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग संसदीय अधिनियम के अन्तर्गत गठित आयोग है। आयोग अधिनियम की विभिन्न धाराओं से आयोग और सरकार के

सम्बन्ध स्पष्ट होते हैं। अधिनियम में आयोग के चैयरमैन वाइस चैयरमैन और सदस्यों की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार करती है। नियमों के अन्तर्गत ही आयोग सचिव सहित अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति करता है। नियुक्ति में आयोग स्वतंत्र है परन्तु वह केन्द्र सरकार द्वारा दिए गए नीति निर्देशों के अन्तर्गत कार्य करता है। जब कभी किसी विषय या केन्द्र सरकार और आयोग के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो केन्द्र सरकार का निर्णय अंतिम होता है। आयोग केन्द्र सरकार की एजेन्सी के रूप में कार्य करता है।

प्रश्न 4 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और विश्वविद्यालय में क्या सम्बन्ध है?

उत्तर— दानों के मध्य सम्बन्ध को दो व्यक्तियों के रूप में व्यक्त कर सकते हैं। जिनमें से एक व्यक्ति वित्तीय सहायता देता है और दूसरा व्यक्ति वित्तीय सहायता प्राप्त करता है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग वित्तीय सहायता राशि का आवंटन करता है और विश्व विद्यालय उच्च शिक्षा के विकास तथा शिक्षण परीक्षा और अनुसंधान के क्षेत्र में उच्च मापकों को स्थापित करने के लिए सहायता राशि को ग्रहण करते हैं। ऐसी स्थिति से दोनों के बीच सम्बन्ध दो पृथक एवं सम्मानजनक स्वायत्तशासी संस्था के न होकर अधिकारी और अधीनस्थ के होते हैं।

प्रश्न 5 1949 में स्थापित राधाकृष्णन आयोग की सिफारिश क्या थी?

उत्तर— राधाकृष्णन आयोग की सिफारिशें थी कि विश्वविद्यालय अनुदान आयोग को केवल अनुदान आवंटन का कार्य करना चाहिए। एक अन्य निकाय विश्वविद्यालयों के सम्बन्ध और मानदंडों को बनाए रखने के लिए स्थापित किया जाय।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग का संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 2 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की भूमिका सविस्तार लिखिए।
- 3 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के गठन की आवश्यकता क्यों अनुभव की गई।
विश्वविद्यालय अनुदान आयोग की संरचना संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 4 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और सरकार के मध्य सम्बन्ध पर टिप्पणी लिखिए।
- 5 विश्वविद्यालय अनुदान आयोग और विश्वविद्यालय के मध्य सम्बन्धों पर एक टिप्पणी लिखिये।

अध्याय-15

बहुवर्णात्मक प्रश्न

1. लोकसेवाओं से सम्बन्धित शाही आयोग की स्थापना फर्नहली की अध्यक्षता में हुई थी—
 (क) सन् 1787 में (ख) सन् 1887 में
 (ग) सन् 1917 में (घ) सन् 1923 में
2. राष्ट्रीय लोक सेवा आयोग की स्थापना भारतीय संविधान के किस अनुच्छेद राख्य के अन्तर्गत हुई?
 (क) अनुच्छेद 315 (ख) अनुच्छेद 316 - 318
 (ग) अनुच्छेद 316 - 317 (घ) अनुच्छेद 317 - 318
3. राष्ट्र लोक सेवा आयोग का व्यय सचिव निधि पर भारित होने की व्यवस्था है—
 (क) अनुच्छेद 323 में (ख) अनुच्छेद 322 में
 (ग) अनुच्छेद 321 में (घ) किरती में भी नहीं
4. राष्ट्र लोक सेवा आयोग के कार्य में वृद्धि की जा सकती है—
 (क) ससद द्वारा नियम बनाकर (ख) राष्ट्रपति द्वारा
 (ग) केवल लोक रभा द्वारा (घ) संविधान में परिवर्तन द्वारा
5. राष्ट्र लोक सेवा आयोग परामर्शदात्री सस्थान है पर निम्न विषयो पर परामर्श नहीं देता है—
 (क) भर्ती नीति सम्यन्धी मामले (ख) अनुशासनात्मक मामले
 (ग) येतन वृद्धि सम्यन्धी मामले (घ) पदोन्नति सम्यन्धी मामले

उत्तरमाला

1	(घ)	2	(क)	3	(ख)	4	(क)	5	(ग)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुतटात्मक प्रश्न

- प्रश्न 1. राष्ट्र लोक सेवा आयोग के वार्षिक प्रतिवेदन का वर्णन कीजिए।
- उत्तर— राष्ट्र लोक सेवा आयोग अपना वार्षिक प्रतिवेदन तयार करता है। इस प्रतिवेदन में आयोग भर्ती प्रक्रिया में उत्पन्न समस्याओं और भावी भर्ती, पदोन्नति अनुशासनात्मक कार्यवाही से सम्बन्धित सुझावों और जटिलताओं पर तदर्थता पूर्वक प्रकाश डालता है। सरकार इस प्रतिवेदन के साथ आपन जोड़ते हुए जिसमें इस बात का उल्लेख किया जाता है कि आयोग की सिफारिशों पर किरा प्रकार से अमल किया गया है ससद के सामने प्रस्तुत करती है। लोक सेवा आयोग के प्रतिवेदन से सिद्ध होता है कि सरकार ने कुछ मामलों को छोड़कर आयोग की सिफारिशों को स्वीकार किया है।

प्रश्न 2 सघ लोक सेवा आयोग की अस्थायी और पुन नियुक्ति के सदर्भ में भूमिका लिखिये।

उत्तर— जब कभी सरकार विभागों में अस्थायी नियुक्तियाँ करती है तो लोक सेवा आयोग से परामर्श करती है। यह अस्थायी नियुक्तियाँ केवल निश्चित समय के लिए की जाती हैं। विभाग इनकी सूचना आयोग को भेजते हैं। उसी व्यक्ति की सेवाओं को निरन्तर बनाए रखने की आवश्यकता पर पुन आयोग से परामर्श करना होता है। आयोग के परामर्श सेवानिवृत्ति के उपरान्त पुन सेवा में लिए जाने में लिए भी आवश्यक है।

प्रश्न 3 सघ लोक सेवा आयोग के कार्य लिखिए।

उत्तर— केन्द्र सरकार की सेवाओं में नियुक्ति के लिए परीक्षाओं का आयोजन करना परामर्श देने का कार्य—नियुक्ति, पदोन्नति, एक सेवा से दूसरी सेवा में स्थानांतरण के मामले में भर्ती प्रक्रिया से सम्बन्धित विषयों पर, अनुशासनात्मक कार्यवाही के सदर्भ में आदि।

प्रश्न 4 सराद द्वारा लोक सेवा आयोग को दी गई अतिरिक्त शक्ति का वर्णन कीजिए।

उत्तर— सराद कानून बनाकर आयोग को केन्द्रीय सेवाओं, स्थानीय सरकारों की क्रामिक पद्धति, निगम निकाय या लोक सरथान का अतिरिक्त कार्य भार सौंप सकती हैं। दिल्ली नगर निगम अधिनियम, 1957 के अनुसार उच्च पदों पर संगठन में नियुक्ति सघ लोक सेवा आयोग द्वारा की जाती है।

प्रश्न 5 सघ लोक सेवा आयोग के सदस्यों को हटाने की क्या प्रक्रिया है?

उत्तर— सविधान के अनुच्छेद 317 में आयोग के सदस्यों को हटाने की प्रक्रिया का वर्णन है। आयोग के सदस्यों को दुराचार के लिए राष्ट्रपति के आदेश से पदच्युत किया जा सकता है। दुराचार प्रमाणित करने के लिए न्यायालय द्वारा जाँच की जाती है। न्यायालय अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को प्रस्तुत करता है। इस जाच के पूर्ण होने तक राष्ट्रपति उस व्यक्ति को निलम्बित कर सकता है।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 सघ लोक सेवा आयोग पर लेख लिखिए।
- 2 सघ लोक सेवा आयोग के संगठन एवं कार्य का वर्णन कीजिए।
- 3 सघ लोक सेवा आयोग की शक्तियों एवं कार्य का वर्णन कीजिए।
- 4 सघ लोक सेवा आयोग के कार्य की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।
- 5 सघ लोक सेवा आयोग की भर्ती और परामर्शदात्री भूमिका को स्पष्ट कीजिए।

अध्याय-16

बहुव्यवसायिक प्रश्न

- 1 ब्रिटिश शासनकाल में भारत में रेलवे बोर्ड की स्थापना हुई—
 (क) 1857 में (ख) 1853 में
 (ग) 1905 में (घ) 1947 में
- 2 रेलवे आयुक्त का पद चैयरमैन रेलवे बोर्ड के रूप में परिवर्तित हुआ?
 (क) सन् 1938 में (ख) सन् 1951 में
 (ग) सन् 1942 में (घ) सन् 1960 में
- 3 रेलवे का व्हील एण्ड एक्सल प्लेट स्थित है—
 (क) जयपुर में (ख) चैन्नई में
 (ग) बेंगलूर में (घ) कलकत्ता में
- 4 भारत में रेलवे बोर्ड की स्थापना किस समिति के सुझाव पर की गई थी ?
 (क) जेफरसन समिति (ख) राबर्टसन समिति
 (ग) गोरे समिति (घ) सिविल इंजीनियर समिति
- 5 इटीमल कोच फैक्टरी स्थित है—
 (क) मुम्बई में (ख) वाराणसी में
 (ग) पैराम्बूर में (घ) अमृतसर में

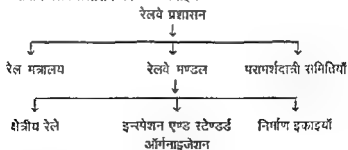
उत्तरमाला

1	(ग)	2	(क)	3	(घ)	4	(ख)	5	(ग)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुप्रश्न

प्रश्न 1: वर्तमान रेलवे प्रशासन का चार्ट बनाइये ?

उत्तर—



प्रश्न 2: रेलवे मण्डल के क्या कार्य हैं ?

उत्तर— 1 उच्चतम नीति निर्माण 2 रेलवे मण्डल रेल मंत्रालय के रूप में, 3 क्षेत्रीय रेलों में समन्वय, 4 सेविवर्ग प्रशासनिक, 5 यात्री सुविधाओं का विस्तार 6 रेलवे सामग्री का उत्पादन, आदि।

प्रश्न 3 रेलवे बोर्ड की वर्तमान संरचना लिखिए।

उत्तर— रेलवे बोर्ड में एक चैयरमैन एक वित्त आयुक्त और ३ अन्य कार्यात्मक सदस्य और एक सचिव है। चैयरमैन स्वयं एक कार्यकारी सदस्य होता है और उसे भारत सरकार के प्रमुख सचिव का दर्जा प्राप्त है। यह विभाग का प्रशासनिक अध्यक्ष होता है और रेलवे सम्वन्धी नीति निर्धारण में रेल मंत्री को परामर्श देता है। वित्त आयुक्त के अतिरिक्त अन्य सदस्यों के विचारों को रद्द कर सकता है।

प्रश्न 4 रेलवे मण्डल की कार्य प्रणाली क्या है ?

उत्तर— रेलवे मण्डल की सप्ताह में दो बार बैठक होती है। किसी महत्वपूर्ण मामले पर दो बार से अधिक भी बैठक हो सकती है। बैठक चैयरमैन आमंत्रित करता है तथा बैठक का सभापतित्व करता है। बैठक की कार्यसूची चैयरमैन रेलवे मण्डल के अन्य सदस्यों के सुझावों को ध्यान में रखकर बनाता है। बैठक के निर्णयों का अभिलेख रखा जाता है और कार्यवाही के लिये निदेशक को भेज दिया जाता है।

प्रश्न 5 रेलवे बोर्ड की भूमिका के सम्वन्ध में पाछू जाच समिति ने क्या सिफारिशें की थी?

उत्तर— सन् 1968 में गठित पाछू समिति का कहना था कि रेलवे जैसे सार्वजनिक उद्यम से राजनीतिक हस्तक्षेप को समाप्त करने के लिए रेलवे बोर्ड को एक स्वायत्तशासी निगम में परिवर्तित कर दिया जाना चाहिए।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 रेलवे मण्डल के संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 2 रेलवे बोर्ड की कार्य प्रणाली एवं विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 3 भारत में रेलवे प्रशासन पर एक लेख लिखिए।
- 4 भारतीय रेल देश का सबसे बड़ा सार्वजनिक उपक्रम है स्पष्ट कीजिए।
- 5 वर्तमान रेलवे बोर्ड की संरचना कार्य प्रणाली और भूमिका की विवेचना कीजिए।

अध्यास-17

बहुवचनानामक प्रश्न

- 1 रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया की स्थापना कब हुई थी ?
 (क) 1 मार्च 1934 को (ख) 1 अप्रैल 1935 को
 (ग) 31 मार्च, 1947 को (घ) 15 अगस्त 1947 को
- 2 भारतीय रिजर्व बैंक में गवर्नर एवं उप गवर्नर हैं—
 (क) एक गवर्नर चार उप गवर्नर (ख) दो गवर्नर एक उप गवर्नर
 (ग) दो गवर्नर, दो उप गवर्नर (घ) एक गवर्नर, एक उप गवर्नर
- 3 भारतीय रिजर्व बैंक में क्षेत्रीय कार्यालय हैं—
 (क) 9 (ख) 4
 (ग) 6 (घ) 2
- 4 भारतीय रिजर्व बैंक का मुख्य कार्यकारी अधिकारी कहलाता है—
 (क) सचिव (ख) गवर्नर
 (ग) निदेशक (घ) आयुक्त
- 5 भारतीय रिजर्व बैंक का फौजदारी विभाग सिक्को एवं नोटों के डिजाइन बनाने और उन्हें जारी करने का काम करता है ?
 (क) प्रशासन विभाग (ख) परिसर विभाग
 (ग) मुद्रा प्रबंध विभाग (घ) निरीक्षण विभाग

उत्तरमाला

1	(ख)	2	(क)	3	(ख)	4	(घ)	5	(ग)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुवचनानामक प्रश्न

प्रश्न 1 रिजर्व बैंक के कुछ सस्थानों के नाम लिखिए।

- उत्तर— 1 बैंकर्स ट्रेनिंग महाविद्यालय मुंबई,
 2 एग्रिकल्चर बैंकिंग महाविद्यालय पुणे,
 3 रिजर्व बैंक स्टाफ महाविद्यालय चन्नई
 4 क्षेत्रीय प्रशिक्षण केन्द्र दिल्ली मुंबई कोलकाता।

प्रश्न 2 रिजर्व बैंक के क्या कार्य हैं ?

उत्तर— राज्य नियंत्रण सरकारी बैंक बैंकर्स बैंक नोट निर्माण विदेशी विनिमय एवं नियमन, ग्रामीण नियोजन एवं सारा आकड़ों का सकलन एवं प्रकाशन प्रशिक्षण की व्यवस्था। इसके अतिरिक्त व्यापारिक बैंक के कार्य भी सम्पादित करता है।

प्रश्न 3 रिजर्व बैंक राज्य नियंत्रण के लिए क्या उपाय करता है?

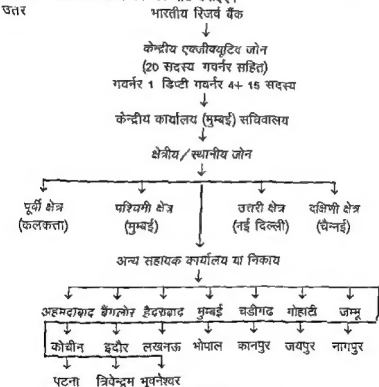
उत्तर 1 बैंक दर में परिवर्तन 2 खुले बाजार की प्रियाएँ 3 परिवर्तनशील भण्ड कोषानुपात 4 तरल कोषानुपात 5 चयनात्मक राज्य नियंत्रण, 6 धिल बाजार योजना 7 पुनर्वित्त के अन्तर्गत बैंकों के लिए उनकी खुल मांग व रागव

देनदारियों के एक प्रतिशत तक बेसिक उधार की सीमा लगायी गई है और नैतिक दबाव नीति को अपना कर साख नियंत्रण करता है।

प्रश्न 4 तरल कोषानुपात क्या है?

उत्तर भारतीय बैंक अधिनियम 1949 की धारा 24 के अनुसार प्रत्येक अनुसूचित बैंक को अपनी कुल जमा का कम से कम 20 प्रतिशत तरल रूप में रखना अनिवार्य है। यह कोष बैंक स्वयं अपने पास ही रखता है। 1962 में इस अनुपात को बढ़ाकर 25 प्रतिशत कर दिया गया। वर्तमान में यह 38.5 प्रतिशत है।

प्रश्न 5 भारत के रिजर्व बैंक का चार्ट बनाइए।



निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 रिजर्व बैंक का संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 2 रिजर्व बैंक के साख नियंत्रण उपायों पर प्रकाश डालिए।
- 3 रिजर्व बैंक के कार्यों का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए।
- 4 रिजर्व बैंक पर एक लेख लिखिए।
- 5 रिजर्व बैंक के केन्द्रीय बैंक और व्यापारिक बैंक सम्बन्धी कार्यों का वर्णन कीजिए।

अध्याय-18

बहुचयनात्मक प्रश्न

- 1 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल की स्थापना हुई—
 (क) सन् 1947 में (ख) सन् 1949 में
 (ग) सन् 1953 में (घ) सन् 1963 में
- 2 केन्द्रीय समाज मंडल का कार्यालय स्थित है—
 (क) जयपुर में (ख) गुम्बाई में
 (ग) दिल्ली में (घ) चेन्नई में
- 3 वर्तमान में केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल नियंत्रण में है
 (क) कल्याण मंत्रालय के (ख) श्रम मंत्रालय के
 (ग) मानव संसाधन और विकास मंत्रालय के (घ) शहरी विकास मंत्रालय के
- 4 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल में सदस्य है—
 (क) एक अध्यक्ष और 22 सदस्य (ख) एक अध्यक्ष और 75 सदस्य
 (ग) एक अध्यक्ष और 40 सदस्य (घ) एक अध्यक्ष और 44 सदस्य
- 5 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल द्वारा प्रकाशित पत्रिका का नाम है—
 (क) मानव कल्याण (ख) कल्याण
 (क) समाज कल्याण (घ) सामाजिक कल्याण

उत्तरमाला

1	(ग)	2	(ग)	3	(ग)	4	(घ)	5	(ग)
---	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

लघुत्तरात्मक प्रश्न

प्रश्न 1 वर्तमान समाज कल्याण मण्डल का चार्ट बनाइये?

उत्तर—

पेयरमेंट



कार्यकारी निदेशक



जनरल बॉडी



कार्यकारिणी समिति

प्रश्न 2 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल कार्यालय के प्रमुख विभागों का नाम बताइये।

उत्तर—

1 सामाजिक आर्थिक प्रोग्राम विविजन 2 कन्टेन्स कोर्सस विविजन

3 प्रोजेक्ट विविजन, 4 फील्ड कोऑर्डीनेटिंग एण्ड इन्सपेक्टोरेट विविजन

5 ग्रान्ट्स डिविजन 6 इण्टरनल कंट्रोल डिविजन 7 फाइनेन्स एण्ड एकाउन्ट्स डिविजन 8 पब्लिकेशन डिविजन और 9 एडीमिनिस्ट्रेशन डिविजन।

प्रश्न 3 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल के कुछ कार्य बताइये।

उत्तर- ऐच्छिक संगठनों का विकास करना उन्हें प्रोत्साहित करना और वित्तीय सहायता प्रदान करना कार्यकारी महिलाओं के लिए आवास स्कूली बच्चों के लिये छुट्टियों में भ्रमण व्यवस्था सामाजिक आर्थिक प्रोग्राम प्रचार आदि।

प्रश्न 4 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल की कार्यकारिणी समिति की संरचना बताइये?

उत्तर- केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल के कार्यों का संचालन कार्यकारिणी समिति द्वारा किया जाता है। जिसमें मण्डल के अध्यक्ष तथा कार्यकारी निदेशक सहित 15 सदस्य हैं। यह समिति बोर्ड की नीति निर्धारण करने वाली प्रमुख समिति है। इसकी बैठक प्रायः दो तीन माह में एक बार होती है।

प्रश्न 5 बालबाढी पोषाहार कार्यक्रम क्या है?

उत्तर बच्चों में व्याप्त कुपोषण की समस्या से निपटने के लिए सरकार ने 1970 में निम्न आय वर्ग के परिवारों के 5 वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों को पूरक पोषाहार उपलब्ध करवाने के लिए एक योजना आरम्भ की थी। योजना में स्वास्थ्य सुविधाएँ भी शामिल हैं जैसे- बच्चों का टीकाकरण और स्थानीय निकायों के सहयोग से बेहतर सफाई तथा पर्यावरण व्यवस्था करना।

निबन्धात्मक प्रश्न

- 1 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल के संगठन का वर्णन कीजिए।
- 2 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल के क्या कार्य हैं।
- 3 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल के उद्देश्य क्या हैं ? केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिए।
- 4 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल पर एक लेख लिखिए।
- 5 केन्द्रीय समाज कल्याण मण्डल का संगठन एवं कार्यों पर प्रकाश डालिए।